

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE PARIS

ESSAI D'UNE THÉORIE JURIDIQUE
SUR LES
INDEMNITÉS
DES
RÉQUISITIONS MILITAIRES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences Juridiques)

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera soutenu le 7 décembre 1921, à 3 h. 1/2

PAR

LOUIS BAILLY

Officier d'Administration de l'Intendance

Président : M. JÈZE, professeur

Suffragants : { *M. BERTHÉLEMY, professeur*
M. WAHL, professeur

PARIS (5^e)

LIBRAIRIE DE JURISPRUDENCE ANCIENNE ET MODERNE

EDOUARD DUCHEMIN

18, Rue Soufflot, 18

1921



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41547511_0031

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE PARIS

ESSAI D'UNE THÉORIE JURIDIQUE

SUR LES

INDEMNITÉS

DES

RÉQUISITIONS MILITAIRES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences Juridiques)

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera soutenu le 7 décembre 1921, à 3 h. 1/2

PAR

LOUIS BAILLY

Officier d'Administration de l'Intendance

Président : M. JÈZE, professeur

Suffragants : { M. BERTHÉLEMY, professeur
M. WAHL, professeur

PARIS (3°)

LIBRAIRIE DE JURISPRUDENCE ANCIENNE ET MODERNE

EDOUARD DUCHEMIN

18, Rue Soufflot, 18

1921



BIBLIOGRAPHIE

I. — OUVRAGES GÉNÉRAUX

MM.

BERTHÉLEMY. — *Droit administratif* (9^e édition, 1921).

DUGUIT. — *L'Etat. Le Droit positif et les Gouvernants* ((1901).

DUGUIT. — *Les Transformations du Droit public* (1913).

DUGUIT. — *Droit constitutionnel* (2^e édition, 1921).

HAURIOU. — *Précis de Droit administratif et de Droit public* (10^e édition, 1921).

JÈZE. — *Cours de Droit public* (2^e semestre 1920-21).

II. — OUVRAGES SPÉCIAUX ET PÉRIODIQUES

LARNAUDE, doyen de la Faculté de Droit de Paris. — *La Loi* (15-2-1917). *Les Réquisitions militaires*.

BERTHÉLEMY H., professeur à la Faculté de Droit de Paris. — *La Justice et les Réquisitions militaires* (Revue politique et parlementaire. Paris, mai 1917. Notes DALLOZ. 1916-2-137).

FOUGEROL. — *Réquisitions militaires et maritimes* (1916).

COLIN. — *Les Réquisitions militaires* (*Gazette des Tribunaux*, 5-4-1917).

CLARO, avocat à la Cour de Paris. — *Notes Dalloz* (1916-2-177).

C. CRÉTIN. — *Du Contentieux administratif et de la Jurisprudence du Conseil d'Etat en matière de Réquisitions militaires* (1884).

OLIVIER MARTIN, professeur à la Faculté de Droit de Rennes. — *Notes au Sirey* (1916-2-49).

LE FUR, professeur à la Faculté de Droit de Caen. — *Etude sur les Réquisitions militaires.*

L. R. — Note parue au DALLOZ (1916-2-7).

LAFON ET BONNECAZE. — *Critérium de la Valeur en matière de Réquisitions militaires* (1916).

RIXENS ET MARCHANT. — *Les Réquisitions militaires* (Fournier, 1916).

FERRAND (Georges). — *Des Réquisitions militaires* (1892).

H. MORGAND. — *Les Réquisitions militaires* (1896).

Rapport du baron Reille à la Chambre des Députés (D. P. 77-4-53).

Rapport de M. de Bastard au Sénat (D. P. 77-4-56).

Jurisprudence relative à l'application de la Loi du 3 juillet 1877 (Ch. LAVAUZELLE, 1916 et 1917).

VALÉRY, professeur à la Faculté de Droit de Montpellier. — *A propos des Réquisitions.*

LÉVY. — *Les Indemnités dues pour Réquisitions militaires* (Thèse Paris 1920).

R. LUTENDU. — *La Notion de Valeur dans les Réquisitions militaires* (Thèse Paris 1920).

B. O. du Ministère de la Guerre (Circulaires diverses citées).

INTRODUCTION

« Les êtres particuliers intelligents peuvent avoir des lois qu'ils ont faites ; mais ils en ont aussi qu'ils n'ont pas faites. »

MONTESQUIEU.
L'Esprit des Loix,
Livre I, Chapitre I.

La cessation des hostilités a tari la source des réquisitions. L'émotion suscitée par cette dure dérogation à la liberté individuelle et au droit de propriété s'apaise ; les juges ont dit le droit dans les cas contestés ; seuls, quelques rares litiges restent encore à trancher. Le moment semble venu où l'on peut, dans le conflit des intérêts en lutte, essayer de découvrir la règle de justice qui lie l'Etat et le prestataire, la réquisition consommée.

Nulle question ne fut, durant ces dernières années, aussi vivement controversée que celle de l'indemnisation des réquisitions. La doctrine a tenté de dégager la solution qui lui semblait dictée par les principes généraux, par les textes, par les traditions de l'institution, par des situations juridiques voisines. Les tribunaux devant qui étaient évoqués les cas concrets les plus complexes et les plus délicats, ont essayé, eux aussi, de faire du général et de l'universel avec le particulier sur quoi ils travaillaient.

Induction de la jurisprudence et déduction de la doctrine ont été combinées et le problème a été analysé en tous ses éléments : données historiques, travaux préparatoires, étude des solutions admises chez nos alliés et nos ennemis. Toutes les hypothèses ont été envisagées, analysées, discutées ; tous les arguments semblent avoir été produits. Si des tendances prépondérantes et des courants dominants peuvent se démêler, il n'y a toujours pas de solution définitive, l'unanimité ne s'est pas faite et la controverse dure encore.

Tout ayant été dit, faut-il désespérer d'arriver à la solution qui s'impose ?

Esquisse du sujet.

Un élément du problème, le plus important peut-être, nous semble avoir été souvent méconnu et n'avoir pas, en tout cas, retenu dans le débat toute l'attention qu'il mérite : la règle de droit n'est ni abstraite, ni factice ; si l'on ne saurait dire, avec certains juristes, qu'elle est comme une production mécanique du milieu humain où elle existe, il demeure qu'il y a en elle du nécessaire, non pas de la même façon que dans les lois physiques et biologiques, mais en ce sens qu'elle est en rapports étroits qui ne peuvent pas ne pas être, avec les caractères intellectuels et moraux, physiques même, des nations qu'elle régit, et que ces caractères, une fois donnés ou connus, postulent et exigent que les lois du droit positif soient telles. « Les êtres particuliers intelligents peuvent avoir des lois qu'ils ont faites, mais ils en ont aussi qu'ils n'ont pas faites ».

Le droit d'un peuple à une époque, c'est sa « conscience juridique », ou plutôt le contenu de cette conscience, c'est-à-dire l'ensemble des règles qui paraissent à la conscience du groupe-

ment, devoir s'imposer sous une sanction sociale. Pour connaître la règle de droit sur les indemnités de réquisition, il est donc primordial de savoir comment la conscience nationale au lendemain de la guerre, comprend les réquisitions, comment elle réagit en leur présence, comment elle entend que soient sanctionnés les rapports qui en naissent entre les gouvernants et les administrés.

Après une rapide esquisse de la législation, de la jurisprudence et de la doctrine, nous examinerons succinctement les principes généraux de droit public qui dominent la question des réquisitions et les sources incomplètement exploitées de droit positif dans lesquelles ils apparaissent. Nous essayerons, ensuite, de découvrir et d'interpréter la notion de l'indemnisation qui en découle. Nous éprouverons alors, par l'induction, les règles probables mais encore hypothétiques tenues de la méthode déductive : à quels résultats aboutissent-elles dans les circonstances normales, et surtout dans les cas anormaux, extrêmes et exceptionnels. Si cette expérience est satisfaisante, ce sera la preuve de l'universalité et de l'excellence de la loi que nous aurons cru pouvoir formuler.

Le juriste qui tient ses principes n'est qu'à moitié de sa peine : c'est que le droit n'est pas un jeu d'esprit ; il vise à transcrire dans des commandements clairs et précis les règles qu'il estime devoir présider aux rapports des hommes. Notre législation reste-t-elle suffisante et adéquate au but à atteindre, quant à ses solutions de fond, quant à sa procédure ? Ce sera la dernière question à laquelle il nous faudra répondre.

Les cadres de cette étude étant réduits, force nous sera d'écourter l'examen et la critique des nombreuses théories émises sur la valeur, en matière de réquisition. Aussi bien, il n'y aurait guère à faire là qu'œuvre de compilateur. Nous avons préféré

chercher par des rapprochements nouveaux, s'il ne restait pas des perspectives, des tendances non encore envisagées, révélatrices de l'orientation définitive de la rude institution des réquisitions vers plus de ménagements et plus de justice pour les prestataires, sous l'égide des éternels principes du droit, réfléchis dans la conscience nationale, assouplis par elle et devenus ainsi la nourriture assimilable qui vivifie les institutions dans leur mouvement perpétuel vers l'Idéal.

CHAPITRE PREMIER

Exposé de la Législation, de la Jurisprudence et de la Doctrine

I. — LA LÉGISLATION

a) Rapide historique.

La réquisition ! Ce mot, surtout dans les campagnes, a encore quelque chose de tragique, comme si les esprits demeureraient hantés par cette épouvante qui faisait fuir les paysans « à l'annonce de l'arrivée d'une armée, comme à l'approche de la peste » (1).

Les armées de l'antiquité et celles du moyen-âge vivaient sur les pays traversés, amis ou ennemis. « La guerre, disait-on, doit nourrir la guerre ». Au déclin de la féodalité, ces habi-

(1) Rapport du baron REILLE à la Chambre des Députés lors de la discussion de la loi du 3 juillet 1877 (J. O. des 19 et 20 août 1876).

tudes brutales de pillage collectif, jusque-là pures violences de fait, tendirent à se préciser et, en même temps, à se réduire en étant réglementées : « En vertu d'une certaine coutume appelée droit de prise, le Roi de France pouvait, partout où il passait, faire main basse sur les bestiaux, grains, fourrages et autres biens meubles nécessaires pour l'entretien de sa maison » (1).

Dès le ^{xiv}^e siècle, les pillages collectifs dont les gens de guerre continuèrent d'user étaient regardés comme des abus : les ordonnances des rois, surtout après Louis XIII, essayèrent de les enrayer en assurant au soldat sa subsistance. Seulement aux époques de guerre, les magasins de l'administration se trouvaient vite épuisés et ses prévisions en défaut : la réquisition redevenait nécessaire, mais elle fut réglementée, limitée et la victime d'autrefois devint un prestataire dont on reconnut le droit à indemnité. La Révolution consacra définitivement ces caractères de l'institution. A côté de la loi du 23 août 1793 sur la réquisition permanente de tous les Français, elle réglementa les diverses réquisitions dans un grand nombre de textes (2), dont les plus importants sont : le décret du 19 brumaire, an III, et la loi du 4 nivôse, an III, fixant les indemnités, le premier d'après un prix forfaitaire (celui des années antérieures affecté d'une majoration), la seconde admettant le prix courant des mercuriales.

C'est ce dernier régime qui fut appliqué aux réquisitions

(1) Simon LUCE, *Histoire de Duguesclin*.

(2) Lois des 7 juillet 1790 et 10 juillet 1791 sur le logement des gens de guerre. — Lois des 26 avril et 2 septembre 1792 sur les réquisitions de transports. — Décret du 13 décembre 1792 investissant les Commissaires des guerres du pouvoir de requérir ; — Plusieurs lois de Pluviose et Ventose an III sanctionnant les réquisitions par des mesures coercitives contre les particuliers.

faites par les armées de la Révolution et de l'Empire. C'est seulement pendant les Cent jours qu'il fut partiellement modifié par la loi des 22 juin - 2 juillet 1815, qui admit, pour certaines prestations, un règlement d'après tarif arrêté par le Préfet en conseil de préfecture, d'accord avec les commissaires ordonnateurs. C'est ce mode de règlement qui inspira le législateur de 1877 dans le rôle considérable qu'il confia à la Commission départementale d'évaluation des réquisitions.

Lorsque la guerre de 1870 éclata, nous n'avions pas de loi sur les réquisitions. Il fallut improviser, par des décrets (1), qui admirent à peu de chose près le système du tarif forfaitaire.

b) La Loi du 3 juillet 1877. — Caractères généraux que révèlent les travaux préparatoires et le texte.

Ainsi, en 1877, le général de Cissey, alors Ministre de la Guerre, pouvait dire, dans l'exposé des motifs de la loi qu'il présentait sur les réquisitions militaires, que, jusqu'alors, nous avions seulement « des mesures exceptionnelles, extraordinaires, presque toujours édictées dans un moment de crise ou de révolution et empreintes de la précipitation que peut, seule, motiver l'époque troublée où elles ont été rendues ». Il voulait créer en France « une législation préparée avec réflexion et maturité, donnant aux citoyens des garan-

(1) Décrets de la délégation de Tours et de Bordeaux des 22 novembre 1870 sur la réquisition des chevaux et harnais et 23 novembre 1870 sur la réquisition des munitions de guerre. — Décrets du Gouvernement de la Défense nationale des 29 septembre, 30 octobre, 25 et 26 novembre 1870 sur la réquisition des houilles et coke.

ties pour le respect de leurs droits et permettant ainsi à l'armée, même en temps ordinaire, et à raison même de ces garanties, d'obtenir des habitants un concours efficace, si l'utilité s'en faisait sentir ». Le projet ainsi présenté fut l'objet, à la Chambre, d'un rapport du baron Reille, au Sénat, d'un rapport de M. de Bastard, et il fut voté par les deux assemblées sans avoir donné lieu à aucune discussion sérieuse. Seuls, quelques points de détail furent envisagés, d'ailleurs très rapidement. Les rapporteurs paraissent avoir surtout aperçu dans la loi son caractère d'intérêt général et militaire qui devait assurer l'exercice non abusif, normal et régulier des réquisitions et, par là, la réalisation des ressources escomptées de cette institution. Ils se sont beaucoup moins préoccupés des liens de droit créés entre les prestataires et l'État. Leurs rapports sont donc de peu de secours pour la solution du problème de l'indemnisation. C'est ce qui explique que toutes les opinions, même les plus contradictoires, ont pu trouver en eux des arguments (1).

Si l'on passe au texte, on remarque vite que la loi du 3 juillet 1877 a les mêmes caractéristiques. La réquisition y est réglementée, limitée, définie avec précision en tant qu'institution d'intérêt général et pour tout ce qui touche à l'ordre public. Les autorités armées du droit de requérir sont précisées ainsi que les prestations à fournir, la forme des pièces, les obligations et exemptions en matière de logement et cantonnement, les formalités de nature à assurer une prompte

(1) Voir l'exposé des motifs de la loi du 3 juillet 1877, *J. O.* du 15 avril 1876. — Rapport du baron REILLE à la Chambre des Députés, *J. O.* des 19 et 20 août 1876. — Rapport de M. de BASTARD au Sénat, *J. O.* du 24 mai 1877. — Discussions à la Chambre, *J. O.* du 21 février 1877 ; au Sénat, *J. O.* du 17 juin 1877.

exécution. Les questions de forme et de procédure qui entourent la réquisition depuis sa notification jusqu'à la fixation amiable ou judiciaire de l'indemnité, sont arrêtées avec un luxe inoui de détails. Rien, au contraire, ne définit le droit du prestataire, rien, sinon cet article 2 déclarant que « les réquisitions donnent droit à une indemnité représentative de leur valeur ». Ce texte, affirmation toute de principe, n'a donné lieu, ni à la Chambre ni au Sénat, à aucune discussion, les rapporteurs ne s'y sont pas arrêtés. C'est la meilleure preuve que le législateur n'a pas pensé à créer un statut juridique complet de la réquisition et n'a pas aperçu toute l'importance de la question posée : la transformation de la prestation fournie en une créance compensatrice dont il fallait préciser la nature et le quantum.

Quant au décret du 2 août 1877 portant règlement d'administration publique, il a pour but, nous dit l'article 4 de la loi, de « déterminer les conditions d'exécution en ce qui concerne la désignation des autorités ayant qualité pour ordonner ou exercer les réquisitions, la forme de ces réquisitions et les limites dans lesquelles elles pourront être faites ». Il n'y faut donc pas chercher de données pour la solution du problème posé (1).

(1) Les lois postérieures (lois des 5 mars 1890, 17 juillet 1898, 17 avril 1901, 27 mars 1906), modifiant la loi de 1877, ne concernent nullement la question de la nature et du quantum de l'indemnité de réquisition, non plus que la loi du 20 juillet 1918, relative aux dégâts de cantonnement et au règlement des indemnités de réquisition. Nous verrons ultérieurement quelle est la notion d'indemnisation dont se sont inspirées les lois sur les réquisitions civiles (v. p. 91, note 1).

II. — LA JURISPRUDENCE

Dès les premiers mois de la guerre, la question de l'indemnisation se posa en pratique : même lorsque les cours étaient restés normaux, l'administration n'offrait souvent au prestataire que son prix d'achat ou son prix de revient, majoré, dans certains cas, d'un pourcentage pour frais généraux. Les intéressés, eux, prétendaient qu'on leur devait ce qu'ils auraient pu tirer de leurs fournitures s'ils les avaient réalisées sur le marché ou chez leurs clients habituels.

Les premiers litiges vinrent en justice au début de 1915. La question n'apparut pas, dès l'abord, avec l'ampleur qu'elle devait prendre : l'élan patriotique, encore neuf d'épreuves, faisait supporter les réquisitions avec désintéressement : d'ailleurs, le prix de revient offert par l'administration n'était pas, en général, très éloigné de la demande basée sur une valeur commerciale demeurée à peu près normale. Les cas évoqués en justice furent d'abord relativement peu nombreux et ne suscitèrent guère d'émotion.

En 1916, le front, stabilisé, imposait aux populations des régions productrices ou voisines du front une charge de plus en plus lourde : de temporaire et exceptionnelle, la réquisition devenait permanente et normale.

Elle fut, dès lors, supportée avec moins de patience et de résignation : la distance séparant les deux points de vue du prestataire et de l'administration s'augmentait, d'ailleurs, avec la hausse des cours déjà sensible. Les litiges devenaient

plus nombreux, portaient sur des intérêts plus considérables et les prestataires qui se prétendaient des victimes poursuivaient souvent avec passion ce qu'ils estimaient leur droit.

a) La grande confusion de la jurisprudence.

Les tribunaux de l'ordre judiciaire étaient peu préparés à réaliser dans toute sa complexité la situation d'où naissait le litige. Étrangers, en général, aux progrès récents de notre droit public et nourris uniquement de la théorie individualiste et subjectiviste des droits, fondement de notre droit civil, ils étaient portés à voir, dans les prétentions en présence, des manifestations d'intérêts de nature et de mérite différents, *a priori*, en raison de la qualité inégale des compétiteurs : d'un côté l'État, personne publique éminente, représentant la nation souveraine, investi, de par sa qualité, du droit de requérir, de l'autre les personnes privées, sujettes, tenues de supporter la réquisition. Nous verrons plus loin ce que peut contenir de réalité cette notion qui pesa si souvent, même inconsciemment, sur les décisions des magistrats, faisant passer au second plan les intérêts des particuliers.

Il est difficile de démêler les directives et les tendances de la jurisprudence à travers les décisions des juges de paix. Ces tribunaux se déterminent presque toujours en fait et d'après l'équité, plutôt que suivant la loi dont ils ne se soucient guère, surtout lorsque cette loi, et c'est ici le cas, n'est ni impérative, ni précise. Ils font partie, semble-t-il, des forces créatrices du droit coutumier (1). Les considérations patrio-

(1) Voir *infra*, page 55.

tiques pesèrent d'abord sur leurs décisions et leur firent considérer souvent la réquisition comme une charge qui comportait pour le prestataire un sacrifice ; mais, très vite, ils abandonnèrent ce point de vue ; s'ils continuèrent à flétrir durement ceux qui voyaient dans la réquisition une affaire susceptible de leur laisser un bénéfice, ils s'orientèrent résolument vers l'indemnisation intégrale, sans restriction, pour ne pas dire vers l'attribution de la valeur commerciale.

Quant aux tribunaux de première instance et d'appel, soucieux qu'ils étaient d'interpréter la loi, leur embarras fut extrême en présence d'un texte aussi imprécis que l'article 2 de la loi du 3 juillet 1877. Ces juridictions se mirent, elles aussi, à décider en fait, portées à se reconnaître pleine et entière liberté d'appréciation, une liberté analogue à celle des jurys d'expropriation. Cette tendance augmenta encore la diversité : les deux thèses extrêmes, celle du prix de revient et celle de la valeur commerciale trouvèrent des tribunaux pour les soutenir. Avec l'exagération des cours, un troisième système se fit jour, celui de la valeur réelle, normale, intrinsèque, prétendant appliquer une indemnité basée encore sur la valeur, mais sur une valeur d'où serait bannie toute hausse factice due à des manœuvres frauduleuses, à la raréfaction des marchandises faussant le jeu normal de la loi économique de l'offre et de la demande. C'était un moyen terme, mais si vague qu'il permettait toutes les évaluations.

Les courants dominants.

Dans ce chaos, il n'est cependant pas impossible de relever des courants dominants. Les tribunaux inclinèrent tout d'abord vers la thèse du prix de revient ; puis, dès la fin de

1915, avec la progression des mercuriales, ils se montrèrent disposés à tenir compte de plus en plus des cours commerciaux, quitte à les tempérer, lorsqu'ils semblaient extravagants, par la notion nouvelle de la valeur normale, dépouillée de la hausse morbide résultant soit de la crise économique due à la guerre, soit de la spéculation. Certaines juridictions même, plus favorables encore au prestataire, excluaient seulement la hausse résultant de sa propre spéculation ou de ses manœuvres frauduleuses. La jurisprudence des cours d'appel (1), commençait à se fixer dans ce sens au début de 1917.

b) L'arrêt de Cassation du 6 mars 1917. Examen et critique.

C'est alors que la question fut portée devant la Cour suprême. Dans une réquisition de sucre, le Tribunal de Nantes prescrivait une expertise qui aurait pour but « d'établir le prix réel de la marchandise au moment de la réquisition, sans tenir compte du bénéfice éventuel que les détenteurs pouvaient espérer réaliser ». Sur appel des prestataires, la Cour de Rennes, infirmant ce jugement, ordonnait aux experts de déterminer « la valeur établie sur la base du prix courant des sucres ». C'est contre cet arrêt que le Ministre de la Guerre se pourvut en cassation, sur les deux chefs suivants :

1^o La loi accorde au prestataire une indemnité, c'est-à-dire un dédommagement limité au *damnum emergens*, sans le *lucrum cessans*. Cette indemnité n'est pas la valeur subjective que représente sa chose pour l'individu frappé, c'est la valeur objective intrinsèque.

(1) On trouve, dans ce sens, des arrêts des cours de Nancy, Bourges, Bastia, Montpellier, Rennes.

L'administration, c'est là un point intéressant et symptomatique de l'évolution en cours, ne prenait plus position sur le terrain du prix de revient qu'elle avait auparavant si souvent défendu.

2^o L'arrêt viole la loi en disant que la valeur est nécessairement traduite par le cours commercial. En effet, en guerre, le marché est remué par des perturbations, les unes naturelles, les autres artificielles ; les mercuriales ne sont plus l'expression de la valeur réelle ; si le juge peut encore les consulter, c'est comme élément d'appréciation.

La défense commençait par réfuter la thèse du prix de revient admise par le Tribunal de Nantes ; puis, elle prétendait que les cours sont les seuls éléments représentatifs de la valeur, sauf à en déduire, le cas échéant, les éléments factices introduits par la spéculation ou des manœuvres : « si l'État est un acheteur forcé, il n'est pas un acheteur privilégié ».

Le procureur général conclut à la cassation de l'arrêt de Rennes. Le législateur, dit-il, à une époque où les pertes de guerre restaient à la charge des victimes, n'a pu vouloir comprendre les bénéfices dans l'indemnité de réquisition qui, dès lors, se restreint à la perte subie. Et ces bénéfices exclus de l'indemnisation, ce sera tout ce qui dépassera la valeur réelle, comme la hausse anormale des cours, quand encore elle ne procèderait pas de la fraude.

La Cour rendit, le 6 mars 1917, l'arrêt suivant, impatientement attendu :

« La Cour,

« Vu l'article 2 de la loi du 3 juillet 1877 ;

« Attendu que les réquisitions militaires prévues et organisées par ladite loi, en cas de mobilisation ou de guerre, sont des actes de puissance publique consistant dans la mainmise

par l'État, indépendamment de tout consentement ou accord sur le prix et sans indemnité préalable, sur les choses nécessaires aux besoins de l'armée, pour suppléer à l'insuffisance des moyens ordinaires d'approvisionnement ; que, dépendant de la volonté seule de l'État agissant pour cause de nécessité publique, elles n'ont le caractère ni d'un achat commercial ou marché de fournitures, ni d'aucun contrat de droit commun ;

« Attendu qu'aux termes de l'article 2 de la loi précitée, et sous la seule réserve des exceptions limitativement déterminées par l'article 15, toutes les prestations fournies à l'armée donnent droit à des indemnités représentatives de leur valeur ; que, d'une part, cette valeur doit être appréciée à la date de la réquisition et que, d'autre part, l'indemnité corrélative doit être calculée en tenant compte uniquement de la perte que la dépossession de sa chose impose au prestataire et abstraction faite du gain qu'aurait pu lui procurer la hausse des prix faussés soit par la spéculation ou l'accaparement, soit par toutes autres circonstances imputables à l'état de guerre et notamment par l'exercice même du droit de réquisition ;

« Attendu qu'à la différence de l'article 39 de la loi du 3 juillet 1877 et de l'article 12 de la loi du 22 juillet 1909, qui régissent des cas particuliers, l'article 2 susvisé n'a spécifié aucun mode légal d'évaluation des choses réquisitionnées ; que, par suite, les tribunaux ont les pouvoirs les plus étendus pour déterminer et cette valeur et l'indemnité qui en doit être la représentation, d'après tous les moyens de preuve légalement autorisés ; mais qu'ils ne peuvent en prendre aucun comme base nécessaire et obligatoire de leur décision ; que s'ils ont, en conséquence, la faculté de faire état des avis des commissions départementales établies par l'article 24 de la

loi du 3 juillet 1877, des conditions de prix dans lesquelles les choses sont entrées dans le patrimoine du prestataire, ainsi que des mercuriales et cours commerciaux, c'est seulement comme éléments d'appréciation de la valeur qu'ils déclarent et constatent être la valeur réelle de la chose au jour de la réquisition ;

« Attendu, en fait, que des qualités et des motifs de l'arrêt attaqué il résulte qu'à la suite de la réquisition pratiquée, à Nantes, le 29 septembre 1914, par l'autorité militaire, de 287 quintaux de sucre Maurice n° 3, appartenant à Erischen, Rothe et C^{ie}, cette société a introduit contre l'État une demande en paiement de la somme de 160.477 fr. 48, correspondant, outre les frais de fourniture de sacs, au prix de 54 francs le quintal, d'après le cours commercial pratiqué sur la place de Nantes au jour de la réquisition ; qu'il a été fait offre, par l'Intendance, de celle de 124.808 francs, correspondant au prix d'acquisition par les demandeurs des sucres réquisitionnés, augmenté des frais de transport, manutention, magasinage et autres ;

« Attendu qu'après avoir déclaré que « si l'Intendance a l'avantage, par la réquisition, de s'assurer la disposition des objets sur lesquels elle porte, elle ne peut, au demeurant, se présenter, au point de vue du prix à payer, que comme un acheteur ordinaire », l'arrêt attaqué décide « qu'il y a lieu de rechercher ce qu'était devenue normalement la valeur des sucres à l'époque où l'Intendance s'en est portée acquéreur par la réquisition », et commet, avant faire droit, trois experts avec mission de déterminer cette valeur, qui doit constituer l'indemnité, sur la base du prix courant des sucres Maurice n° 3, pratiqué à cette date sur la place de Nantes » ;

« Attendu qu'en assimilant ainsi, au point de vue du prix

à payer, l'État à un acheteur ordinaire, et en faisant du prix courant non un simple élément d'évaluation, mais la base exclusive et nécessaire de l'indemnité, l'arrêt attaqué a faussement appliqué et par suite violé le texte visé au moyen ;

« Par ces motifs :

« Casse : renvoie devant la Cour de Caen.

Ce texte important pour l'évolution de l'indemnisation des réquisitions, fixait les points suivants :

I. — La nature juridique des réquisitions y est définie. Les réquisitions sont des actes de puissance publique, légitimés par la nécessité d'obtenir sur-le-champ, par force s'il le faut, les choses utiles aux besoins de l'armée. Il y a là une opération qui se différencie de l'expropriation pour cause d'utilité publique, une opération qui n'a « le caractère ni d'un achat commercial ou marché de fourniture, ni d'aucun contrat de droit commun ». Le droit de réquisition est bien, selon l'expression de M. Larnaude (1), un *jus singulare*, une atteinte exorbitante au droit de propriété.

II. — Quant à l'indemnisation, elle compensera l'appauvrissement causé au prestataire par la dépossession de l'objet réquisitionné, mais sans plus ; il faudra, par suite, déduire des cours la hausse anormale et artificielle qui serait un pur bénéfice ; on aura ainsi la valeur réelle satisfaisante pour le prestataire, sans qu'elle lui soit avantageuse.

III. — Pour déterminer cette valeur, « les tribunaux ont les pouvoirs les plus étendus » ; ils la fixent, ainsi que « l'in-

(1) Étude de M. le doyen LARNAUDE, parue dans le journal *La Loi* des 14 et 15 février 1917.

demnité qui en est la représentation, d'après tous les moyens de preuve légalement autorisés », à condition de n'en prendre aucun comme base nécessaire et obligatoire de leur décision ».

Cet arrêt (1), a été très discuté, parfois louangé, plus souvent critiqué. Le reproche d'une vague inconsistance est celui qui lui fut le plus opposé. Il semble bien que la notion d'indemnisation y soit restée indéfinie. La seule chose d'une indiscutable netteté, c'est la condamnation du système du cours commercial : l'État ne se présente pas comme un acheteur. Mais cela admis, quelle est cette valeur faite uniquement de la perte résultant de la dépossession de la chose, abstraction faite du gain procuré par toutes sortes de circonstances, économiques ou autres ? Comment distinguer, dans les cours cotés par une marchandise, la part qui revient à l'appauvrissement, celle qui revient au gain, cela semble pratiquement impossible. « Le second attendu, dit M. le professeur Le Fur (2), visant la perte imposée au prestataire ou la gain à lui procuré, semble bien admettre un mode de calcul individuel, subjectif, alors que l'attendu suivant s'attache à la valeur réelle, donc objective. Il s'agit là de deux modes de calcul différents, entre lesquels la conciliation paraît difficile ».

« La faculté reconnue aux tribunaux de ne tenir aucun compte de l'avis des commissions d'évaluation ne paraît pas conforme aux intentions du législateur ».

(1) Voir rapport de M. le conseiller FEUILLOLEY et conclusions de M. le procureur général SARRUT, *R. D. P.*, 1917, p. 278. — Étude de M. le conseiller Ambroise COLIN, *R. D. P.*, 1917, p. 292, et *Gazette des Tribunaux* du 5 avril 1917. — Note de M. E. NAQUET, sous l'arrêt du 6 mars 1917, *Sirey*, 1917-1-9. — Observations du professeur Olivier MARTIN du 6 mars 1917, *Sirey*, 1917-1-13. — Étude de M. BERTHÉLEMY, professeur à la Faculté de droit de Paris, *La justice et les réquisitions militaires*, parue dans la *Revue politique et parlementaire*, mai 1917.

(2) Les droits des particuliers et ceux de l'État en matière de réquisition militaire.

La Cour a remplacé ce mode légal d'évaluation par la liberté absolue d'appréciation des tribunaux. Elle « renonce à les guider comme s'il s'agissait d'un point de fait ». Dès lors, ils pourront accorder, suivant leurs tendances, soit simplement le prix de revient, soit une valeur normale, soit la valeur commerciale : « la seule chose qui leur soit interdite est de se croire liés par un des modes d'évaluation précédents ».

Cet arrêt, loin de dire le droit, constatait seulement l'absence d'une règle générale et faisait en somme des tribunaux des jurys, juges en dernier ressort des indemnités de réquisition. « En définitive, les juges statueront *ex-æquo et bono*, après examen particulier de chaque espèce, sans se laisser influencer par des règles invariables, et en conciliant les intérêts légitimes du prestataire avec ceux tout aussi légitimes de la collectivité » (1).

c) *L'évolution de la jurisprudence après l'arrêt.*

Une telle liberté d'appréciation n'était pas de nature à tarir la source des procès. Elle paraissait permettre à toutes les solutions de continuer à se manifester. Il n'en fut pourtant pas ainsi : les nombreuses décisions judiciaires déjà acquises, le travail d'élaboration de la doctrine avaient précisé la notion de l'indemnisation ; certaines données, négatives surtout, commençaient à être hors de controverse ; on ne savait pas encore ce que contenait le concept de l'indemnisation des réquisitions, mais on sentait déjà que certains éléments

(1) Conclusions de l'avocat général AGOSTINI devant la Cour d'appel de Chambéry, avant l'arrêt du 26 décembre 1916, rendu conforme auxdites conclusions (*Le Droit*, 30 janvier 1917 ; *Gaz. des Trib.*, 31 janvier 1917).

devaient incontestablement rester en dehors. Après l'arrêt de cassation, on ne vit plus guère soutenir le système du prix de revient, ni demander l'indemnisation d'après la valeur au jour du règlement. Par une élaboration coutumière très curieuse, les idées se précisaient.

Les solutions extrêmes tendirent, en jurisprudence, à s'atténuer. Toutefois, avec la prolongation de la guerre, et pour des raisons économiques, politiques ou tirées de l'institution voisine des dommages de guerre, on remarque, chez les tribunaux, une tendance s'accusant toujours davantage à faire plus de cas des intérêts des particuliers. Beaucoup de décisions fixent consciemment, mais sans l'avouer dans leurs attendus, des valeurs très voisines des cours commerciaux ; d'autres osent adopter des mercuriales, en indiquant qu'aucun élément perturbateur n'est venu les fausser ; (où pouvait-on trouver, en 1918, des mercuriales qui ne se ressentissent pas de la crise économique ?). D'autres, plus hardies encore, se contentent de constater que les prix cotés sur le marché et admis par elles ne sont pas troublés par la fraude ou la spéculation ; elles ne déduisent pas la hausse due aux circonstances économiques. La jurisprudence, partie du prix de revient, était donc fixée, en fin de la guerre, très au-delà de cette valeur vague et indéfinie de l'arrêt de cassation de 1917, au delà de cette valeur réelle, intrinsèque, encore indéterminée, adoptée en 1917 par quelques arrêts, autour de cette valeur normale, souvent voisine de la valeur commerciale, dont la séparent certainement les éléments des prix dus à la fraude, ceux dus à la spéculation encore, mais beaucoup moins sûrement et en tout cas pas totalement ceux dus aux circonstances économiques.

Par arrêt du 20 février 1920, la Cour de Nîmes (*Gaz.Trib.*,

18 mars 1920), décidait, en matière de réquisition de vins, que le tribunal doit se baser sur les mercuriales, de préférence à l'avis de la commission d'avaluation, alors que, d'une part, cet avis n'est pas motivé, et que, d'autre part, le cours des mercuriales représente la valeur exacte du vin, puisque ce cours a été établi en tenant compte de la qualité et de la finesse du vin, de son degré alcoolique, de la nature des cépages et du sol qui l'a produit.

La Cour suprême, elle-même, devait constater cette évolution et l'accepter, au moins en partie. L'Intendance lui déférait, en 1919, un arrêt de cour d'appel basant sur les prix du commerce une indemnité due pour une réquisition de porcs. L'Administration reprochait à la décision critiquée de n'avoir pas déduit du cours commercial la hausse anormale due à la guerre. Par son arrêt du 9 février 1920, la Cour de cassation maintint la décision entreprise. « Les tribunaux, dit-elle, ont les pouvoirs les plus étendus pour déterminer la valeur de la chose et l'indemnité qui en est la représentation. Appréciant souverainement tous les éléments de fait qu'il leur paraît utile d'envisager pour faire cette évaluation, ils peuvent déclarer que *le cours commercial d'une marchandise au jour de la réquisition n'étant faussé ni par la spéculation, ni par toute autre circonstance anormale*, et se trouvant justifié par les conditions de la production, *l'indemnité due au prestataire doit se rapprocher sensiblement de ce cours*. Il importe peu que les conditions de production ainsi constatées soient plus onéreuses qu'avant l'ouverture des hostilités, alors que ce fait économique n'est que la conséquence générale et normale de l'état de guerre et ne peut être attribué à une circonstance accidentelle et locale » (Cass. req., 9 février 1920, *Gazette du Palais*, 24 février 1920).

Nous ne sommes plus au temps où, pour avoir la valeur normale, il fallait déduire des cours, comme fictive, ce qui était dû aux circonstances économiques résultant de l'état de guerre (1).

(1) Nous donnons ci-dessous un relevé des décisions de jurisprudence des plus caractéristiques qui se rattachent aux trois thèses défendues :

A) *Système du prix de revient*. — Tribunal civil du Mans, 16 juillet 1915 (*Gaz. Trib.*, 1915-2-398, 2^e semestre) ; — Justice de paix de Montereau, 28 juillet 1915 (*Moniteur des J. de paix*, 1916-39) ; — Trib. civ. Melle, 18 mars 1916 (*Gaz. Pal.*, 1^{er} mai 1916) ; — Trib. civ. de Montpellier, 19 janvier 1916 ; Besançon, avril 1916 (*La Loi*, 3 octobre 1916) ; — Trib. civ. Limoges, 10 mars 1916 ; Agen, 31 juillet 1916 (*DALLOZ*, 1916-2-177) ; — Trib. civ. Bourgoïn, 5 juillet 1916 (*Moniteur des Huissiers*, 1916, p. 492) ; — Trib. civ. Vienne, 29 juillet 1916 (*Moniteur des Huiss.*, 1916, p. 491) ; — Trib. civ. Corbeil, 10 mai 1916 (*Le Droit*, 1-7-1916) ; — Cours d'appel : Rennes, 16 janvier 1916 (*SIREY*, 1916-2-49) ; Aix, 29 mars 1917 (*Gaz. Pal.*, 21 mai 1917) ; Paris, 6^e Chambre, 12 décembre 1919 (*Gaz. Pal.*, 20-110).

B) *Système du cours commercial*. — Tribunaux civils de Toulouse, 30 mars 1915 ; Rennes, 26 avril 1915 (*SIREY*, 1915-2-73) ; Toulouse, 22 juin 1916 (*Gaz. des Trib. du Midi* des 23 et 30 juillet 1916) ; Poitiers, 13 novembre 1916 (*Gaz. Pal.*, 5-1-1917) ; — Cours d'appel de Rennes, 1^{re} Chambre, 16 janvier 1916 (*Gaz. Pal.*, 7-2-1916) ; Nancy, 9 novembre 1916 (*Gaz. Pal.*, 22-11-1916) ; Nîmes, 7 juillet 1916 (*Gaz. Pal.*, 26 août 1916) ; Poitiers, 13 novembre 1916 (*Gaz. Pal.*, 5-1-1917) ; — Tribunaux civils de Bar-sur-Aube, 21 janvier 1916 (*D. P.*, 1916-2-137) ; Quimper, 1^{er} février 1916 (*D. P.*, 1916-2-137) ; Perpignan, 23 février 1916 ; Dunkerque, 16 mars 1917 (*D. P.*, 1916-2-137) ; Limoges, 27 novembre 1916 (*Gaz. Pal.*, 5-2-1917) ; Bordeaux, 22 juillet 1919 (*Recueil de Bordeaux*, 1919-321) ; — Justice de paix de Guéret, 27 mai 1916 (*Décisions des Juges de paix*, 1916-239).

C) *Système de la valeur réelle normale*. — Tribunaux civils de Toulouse, 17 décembre 1915 (*Gaz. Trib. du Midi*, 30-1-1916) ; Étampes, 22 mars 1916 (*Gaz. Pal.*, 1-5-1916) ; Paris, 13 décembre 1916 (*Gaz. Pal.*, 9-2-1917, *La Loi*, 25-1-1917) ; Chambéry, 26 décembre 1916 (*Gaz. Pal.*, 9-2-1917, *La Loi*, 25-1-1917) ; — Cass. civ., 6 mars 1917 (*D.*, 1917-1-33) ; Cass. civ., 20 décembre 1917 (*Gaz. Trib.*, 3-1-1918) ; — Trib. civ., Muret, 29 juin 1917 (*Gaz. Trib. du Midi*, 31-3-1918) ; — Cass. req., 9 juillet 1918 (*Gaz. Pal.*, 16 août 1918) ; — Cour de Bordeaux, 21 mars 1917 (*Gaz. Pal.*, 11-5-1917) ; — Trib. civ., La Réole, 26 avril 1917 (*La Loi*, 5-6-1917) ; Limoges, 4 mai 1917 (*La Loi*, 29-5-1917) ; Dinan, 28 novembre 1917 (*Gaz. Pal.*, 18-12-1917) ; Bourg, 4 juillet 1919 (*La Loi*, 9-8-1919) ; — Cass. civ., 5 novembre 1919 (*Gaz. Pal.*, 2^e semestre 1919-343) ; — Cours Nancy, 1^{re} Chambre, 20 décembre 1919 (*Gaz. Pal.*, 1920-295) ; Lyon, 12 juin 1917 (*Gaz. Pal.*, 3 octobre 1917) ; Montpellier, 25 juillet 1917 (*Gaz. Pal.*, 3 octobre 1917) ; Agen, 13 février 1918 (*La Loi*, 9-4-1918) ; — Trib. civ., Li-

Voici quelques attendus des décisions récentes qui indiquent le mieux où en est la jurisprudence dans son dernier état.

« L'arrêt qui, pour fixer le montant de l'indemnité due à un armateur pour la réquisition partielle de ses navires, fait état non seulement du prix courant du fret au moment de la réquisition, mais aussi des documents produits, d'où il résulte la preuve que les frets pratiqués avant la guerre se sont accrus par suite des dépenses imposées aux armateurs, notamment de l'augmentation du prix du charbon et des assurances, et de ce que l'armateur justifie du paiement des frais supplémentaires du chargement, du déchargement et des surestaries, ne peut se voir reprocher d'avoir pris le cours commercial comme base exclusive et nécessaire de l'indemnité ; il l'a retenu comme simple élément d'appréciation de la valeur normale (Cass. req., 28 janvier 1919, *Gaz. Trib.*, 1919-1-43 ; *Gaz. Pal.*, 17-3-1919).

« On ne saurait reprocher à une cour d'appel de n'avoir pas recherché la valeur réelle, au jour de la réquisition, du matériel requis et d'avoir envisagé uniquement la majoration de plus de 200 0/0 dont le matériel similaire, d'après les prix courants, avait été affecté depuis le début de la guerre », alors qu'immédiatement après avoir constaté cette hausse, l'arrêt déclare « que, de ces constatations et de l'ensemble des autres éléments d'appréciation résultant des renseignements fournis,

moges, 4 mai 1917 ; Le Havre, 18 mai 1917 (*La Loi*, 28 et 29 mai 1917) ; — Cour Paris, 9 juin 1917 (*La Loi*, 15 et 16 juin 1917) ; — Trib. civ. la Seine, 13 juin 1918 (*Gaz. Trib.*, 19 et 20 août 1918) ; — Cass. req., 28 janvier 1919 (*Gaz. Pal.*, 17-9-1919) ; — Cass. req., 24 juin 1919 (*Gaz. Trib.*, 8-11-1919) ; — Cass. req., 17 juillet 1919 (*Gaz. Trib.*, 8-11-1919) ; — Trib. civ., Limoges, 8 décembre 1919 (*Gaz. Pal.*, 1920-113) ; — Cour de Nîmes, 20 février 1920 (*Gaz. Trib.*, 18-3-1920) ; — Cass. req., 9 février 1920 (*Gaz. Pal.*, 24-2-1920) ; — Trib. civ. Marseille, 24 janvier 1921 (*Gaz. Pal.*, 16-3-1921).

il ressort que les prix demandés ne sont pas exagérés . Les prix invoqués devant la Cour ont été ainsi envisagés par elle au même titre que les autres éléments de preuve qui lui étaient fournis (Cass. req., 21 juin 1919, *Gaz. Trib.*, 8 novembre 1919).

« Si la réquisition est exclusive de tout bénéfice, elle ne doit, non plus, entraîner aucune perte pour le prestataire ».

« Spécialement, une cour d'appel qui, après avoir examiné successivement tous les éléments permettant d'apprécier la valeur du matériel requis, et faisant état de ces divers éléments, déclare que les cours invoqués ne sont faussés ni par la spéculation ou l'accaparement, ni par l'exercice même du droit de réquisition ; que, s'il convient de ne se baser sur eux qu'en tempérant l'exagération de la hausse, on ne saurait en faire abstraction complète pour retenir uniquement le prix de revient qui ne constituerait pas la légitime réparation de la perte subie par le prestataire, peut valablement décider qu'il y a lieu d'attribuer une indemnité se rapprochant des prix pratiqués au jour de la réquisition (Cass. req., 17 juillet 1919, *Gaz. Trib.*, 8-11-1919 ; *Gaz. Pal.*, 10-11-1919).

« Apprécient souverainement tous les éléments de fait qu'il leur paraît utile d'envisager pour faire l'évaluation, les tribunaux peuvent déclarer que le cours commercial n'étant faussé ni par la spéculation ni par toute autre circonstance anormale et se trouvant justifié par les conditions de la production, l'indemnité due doit se rapprocher sensiblement de ce cours ».

« Il importe peu que les conditions de production ainsi constatées soient plus onéreuses qu'avant l'ouverture des hostilités, alors que ce fait économique n'est que la conséquence générale et normale de l'état de guerre et ne peut être attribué à une circonstance accidentelle et locale (Cass. req., 9 février 1920, *Gaz. Pal.*, 1920-241).

III. — LA DOCTRINE

La question des réquisitions, comme beaucoup de problèmes du droit public, amenait le juriste sur un terrain encore inexploré, un peu comme l'était celui de nos institutions civiles au xvi^e siècle, avec ses coutumes laconiques portant souvent sur des détails secondaires, des questions de forme, de procédure, et laissant de côté les choses importantes, ou les réglementant dans des dispositions flottantes. Seulement, le civiliste pouvait aller demander au droit romain, la raison écrite, ces principes qu'il ne trouvait pas dans nos institutions. Ici, rien de pareil et, à vrai dire, pas de précédents; le terrain est absolument vierge, il faut se garder des surprises et ne pas demander au droit civil des principes qui sont de l'ordre des institutions privées. Il ne faudrait pas même rapprocher trop vite les réquisitions des institutions de droit public comme elles, mais qui ne sont pas destinées à satisfaire, dans des circonstances comparables, à des besoins similaires.

a) Comparaison avec des institutions voisines.

C'était ce que la doctrine devait envisager naturellement dès l'abord, en passant en revue les institutions de droit public voisines des réquisitions.

Il n'y a que des contrastes entre la réquisition frappant seulement contre compensation les détenteurs de certains biens, et l'impôt, charge définitive pesant sur tous selon leurs facultés.

Au contraire, l'expropriation avait paru parfois s'appliquer à une situation toute proche. Mais ce n'est qu'une apparence et l'antinomie éclate : l'objet n'est pas le même, ni, surtout, les buts poursuivis ; les cadres où se meuvent les deux institutions sont différents : l'une permet dans une période de prospérité et en tout cas de calme l'exécution de grands travaux qui seront utiles à la collectivité ; l'autre dans un moment de crise vitale qui ne souffre pas de délai, prend où elle peut, comme elle peut, des objets nécessaires à la défense du pays et qui seront consommés improductivement.

L'occupation temporaire, avec son objet restreint, son but étroit, est à peine comparable.

Le marché de fournitures a beau être un contrat de droit public à clauses exorbitantes du droit commun, à sanctions sévères, il suppose le libre consentement du fournisseur : cela le rend irréductible à la réquisition.

Après l'examen qui précède, il suffira d'énoncer les contrats consensuels de droit civil, vente, louage, pour apercevoir qu'il n'y a rien de commun entre la réquisition et eux.

Nous verrons ultérieurement (1), comment et combien les réquisitions sont différentes des dommages de guerre.

Les confins de l'institution ainsi délimités et à peu près incontestés, restait à la caractériser positivement en fixant son mode de réparation. Mettant à profit les arguments des prestataires, ceux de l'Intendance et les décisions judiciaires, la doctrine entreprit le travail de synthèse qui avait pour but de dégager les principes. Après quatre ans de controverses, l'on discute toujours. Mais, là comme en jurisprudence, la théorie du prix de revient, augmenté ou non par les frais

(1) Voir pages 118 et suivantes.

généraux, est à peu près abandonnée. La thèse de la valeur commerciale réunit le plus grand nombre de suffrages, encadrée elle-même par les deux théories qui en sont dérivées : l'une extrême, celle de la valeur de remplacement (1), l'autre modérée, celle de la valeur moyenne intrinsèque et normale.

b) Les controverses doctrinales.

Nous ne nous attarderons pas ici à l'exposé et à la critique des idées émises au cours des controverses doctrinales, nous les retrouverons avec plus de fruit et d'intérêt lorsque nous étudierons, dans sa vie et dans son milieu, l'indemnité de réquisition. Les études entreprises sont nombreuses et considérables. Après un tel effort, la moisson est mûre ; il ne reste plus qu'à récolter (2).

(1) La valeur de remplacement sera souvent supérieure à la valeur commerciale : il en sera ainsi pour du matériel ou des marchandises rares, presque introuvables, que le prestataire ne peut se procurer qu'en passant un marché dont l'exécution demande du temps. Cette notion de la valeur a fait quelques apparitions en jurisprudence (Tribunal de paix de Montfort, 23 janvier 1915 et Trib. civ. de Nîmes, 2 juillet 1916) (*D. P.*, 1916-2-7).

(2) Comme nous l'avons fait pour les décisions de jurisprudence, nous allons passer en revue les principales études doctrinales faites sur l'indemnisation des réquisitions, en les répartissant entre les trois systèmes auxquels on peut les rattacher :

A) *Système du prix de revient*. — Soutenue d'abord par les représentants de l'Administration, à peu près délaissée par la doctrine. Voir, pourtant, note de M. Olivier MARTIN (*SIREY*, 1916-2-49).

B) *Système de la valeur commerciale*. — Articles de M. BERTHÉLEMY, dans la *Revue politique et parlementaire*, mai 1917, et au *Recueil Dalloz*, 1916-2-137; MARCHANT, LAFFON et BONNECASE (cités dans la bibliographie); VALÉRY, professeur à la Faculté de Montpellier « A propos des réquisitions »; — FOUGEROL « Réquisitions militaires et maritimes ».

C) *Système de la valeur normale intrinsèque*. — M. le doyen LARNAUDE (Etude dans la Loi du 15 février 1917). — M. le doyen HAURIOT (*Précis de droit administratif et de droit public*, 10^e édition, p. 798). — M. LE FUR, professeur à l'Université de Caen « *Les droits des particuliers et ceux de l'État en matières de réquisitions militaires*, 1917, p. 44, *R. D. P.*

CHAPITRE II

Les principes du Droit public qui dominent les Réquisitions

I. — LES PRINCIPES FONDAMENTAUX

L'homme est un individu vivant en société.

« L'homme est un individu vivant en société ».

La pensée individuelle existe et elle a conscience d'elle-même ; elle tend à agir sur le monde extérieur ; elle se sent faite pour l'action : c'est la volonté de vivre et de croître, et, en tout cas, de n'être ni limitée, ni diminuée. Voilà cette individualité en mouvement, en action vers sa fin, le développement de son être.

Seulement, l'homme ne s'agite pas dans un désert ; on ne trouve pas trace que, même dans la préhistoire, il ait vécu dans la solitude. Il va vers sa destinée au milieu d'autres forces, qu'il sent pensantes et conscientes comme la sienne propre. Ces activités tantôt aident ses efforts vers moins de

souffrance et plus de vie, tantôt le diminuent, le compriment et, par là, le poussent vers la mort. Cela encore, c'est un fait : l'homme ne vit pas, n'a jamais vécu isolé, mais en relations avec d'autres hommes ; il a conscience, il sent que ses semblables lui causent quelquefois de la douleur, du mal, et que, plus souvent, ils lui en épargnent. Il recherche leur société parce qu'il a avec eux des besoins communs qu'il ne peut satisfaire qu'avec eux, et, encore, que c'est le seul moyen d'utiliser, par des échanges, la diversité des aptitudes.

C'est là le fait social : l'homme sait qu'il vit en société ; il désire vivre en société ; il sent qu'il ne peut grandir et s'épanouir qu'en société.

Il a conscience de son individualité et aussi de la solidarité qui l'unit à ses semblables. Individualisation et socialisation, ce ne sont pas là, comme certains l'ont cru, deux pôles opposés entre lesquels oscillerait l'activité humaine qui, se rapprochant de l'un, s'éloignerait forcément de l'autre. Le développement des forces sociales accroît les individualités et réciproquement.

Ces constatations faites, il est évident que la seule existence des hommes crée des situations de fait qui demandent à durer ; mais leur vie, leur développement amènent des rencontres d'activités qui se bornent ou s'entravent, des heurts enclins à dégénérer en lutte où la force l'emporterait. Ces situations de fait sont pour les hommes, qui ont nécessité ou utilité à les voir durer, des intérêts ; les avantages visés, espérés, attendus ou en cours de réalisation par ces activités en expansion, sont aussi des intérêts. L'homme vivant en société, le conflit d'intérêts est partout, car ce qui sert à l'un est susceptible de satisfaire aux besoins de l'autre.

La hiérarchie des intérêts.

Seulement, tous ces intérêts ne sont pas également avouables ; certains méritent encouragement et protection ; d'autres entraînent la réprobation et leur manifestation est intolérable.

D'autre part, la lutte et la violence intestines affaiblissent les sociétés qui en sont le théâtre ; durables et généralisées, elles arrivent à dégrader et même à désagréger les groupements, éléments nécessaires à la vie de l'homme, être social. Aussi, dans toutes les sociétés, il y a toujours eu des règles admises dans tout le groupement, marquant le terme des activités, donnant à chacune un domaine pour éviter les rencontres et les heurts, réprimant les transgressions des limites ainsi posées. Ces règles, d'abord plus ou moins claires et fixes, élaborées par la coutume, deviennent en général, dans les civilisations plus avancées, des prescriptions précises, d'application générale et permanente, des lois qui constituent, avec ce qui peut rester de coutume, le droit positif, c'est-à-dire l'ensemble des règles de conduite que les gouvernants imposent à ceux qui sont soumis à leur autorité. Le droit positif s'occupe donc des intérêts : il ne s'occupe que d'eux, pour les permettre ou les interdire. Mais quel est le principe qui préside à cette discrimination ?

Le principe qui préside à leur discrimination : la conformité du but poursuivi à la solidarité sociale.

La réalité la mieux établie est, avons-nous dit, la pensée consciente de l'individu animée du vouloir vivre ; le groupe-

ment social nous est apparu comme la condition du développement de cette force individuelle, libre ou, du moins et cela seul est important, qui a conscience de l'être. Cette conscience de la liberté suffit pour qu'il faille éliminer ici les rapports de causalité qui régissent le monde physique ; la conscience n'apprécie pas les actions humaines en fonction de leur objet, du résultat obtenu. Qu'une violence ait causé la mort d'un homme, ce n'est qu'un fait ; ce qui importe pour caractériser l'acte juridiquement, savoir s'il faut le réprouver ou l'avouer, c'est le but poursuivi par la force meurtrière : il peut y avoir acte involontaire, assassinat pour légitime défense, pour vol, vengeance, etc. C'est donc la valeur du but poursuivi qui caractérise l'acte : l'homme, en effet, n'agit que pour un but qu'il a conscience de choisir librement. Si ce but, qui lui est toujours suggéré par le vouloir vivre, est selon le devoir de solidarité que lui impose sa nature d'être social, l'acte est selon le droit ; il soulève la réprobation dans le cas contraire.

Voilà bien, semble-t-il, l'impératif juridique universel. Certes, il peut avoir été perçu obscurément, courbé par la force triomphante, traduit infidèlement ; partout, chez les hommes les plus frustes, chez les tribus les plus barbares et les moins policées, on trouve la conscience d'une règle de conduite, qui s'impose à l'homme justement parce qu'il vit avec d'autres hommes. Cette règle est d'ailleurs susceptible de manifestations diverses : issue de la nature de l'homme et appelée à régler les avantages que peuvent procurer les choses, elle suit de près la réalité sur laquelle elle se moule et dans laquelle elle doit faire pénétrer l'ordre.

La règle de droit est donc un produit naturel de la vie sociale, mais elle est individuelle parce que la conscience

qui la saisit est individuelle et parce qu'elle est faite seulement pour des individus, c'est-à-dire pour des volontés conscientes de leur liberté, de leur capacité à saisir les motifs qui les déterminent à l'action.

En résumé, la règle de droit protège les intérêts, à condition qu'ils soient conformes à la solidarité sociale (1). En retournant la définition, on peut dire qu'elle interdit de rien entreprendre contre les intérêts de cette sorte; qui, par là, deviennent des droits. C'est ainsi que la notion de droit est dominée par celle de finalité (2). Dans l'enchevêtrement des situations de fait, le droit aiguille les activités en fonction de leur nature et en fonction des phénomènes sur lesquels elles agissent; il leur indique une sphère où il est légitime qu'elles se meuvent, hors de laquelle elles ne pourraient agir sans soulever la réprobation qui sanctionne la règle de conduite devenue règle de droit. C'est dire qu'il s'agit là d'un droit objectif résultant nécessairement, au sens que nous avons défini, de la nature de l'homme et des choses.

(1) Comme le dit M. le professeur JÈZE, *Cours de droit public*, 2^e semestre, 1920-1921, page 31 : « La loi a une force obligatoire parce que, dans un pays donné, à un moment donné, la masse des individus consent à ce que les gouvernants usent de la contrainte pour en imposer l'observation, soit en frappant pénalement ceux qui la violent, soit en annulant les actes juridiques qui la méconnaissent, soit en exigeant une réparation pécuniaire ou morale de l'auteur de l'infraction. A mesure que la civilisation fait des progrès et que les individus se développent en culture et en morale, ce consentement, d'abord passif, devient actif. Les individus en arrivent à avoir conscience de la nécessité de l'intervention des gouvernants. D'abord, les hommes ont conscience que le lien de solidarité qui unit le groupe dont ils font partie serait brisé si certaines règles n'étaient pas obéies. En outre, les hommes ont le *sentiment de la Justice* ». Comparez développements de M. le professeur DUGUIT, *Droit constitutionnel*, 2^e édition, 1921, pages 36, 41, 43, 45 et 50.

(2) « La loi de causalité n'a aucune puissance sur la volonté humaine, mais la loi du but : la volonté est libre vis-à-vis de la nature; elle ne lui obéit pas, elle obéit à sa propre loi ». (*Ihering, der Zweck im Recht*, pages 2 et suivantes, 1877.)

II. — APPLICATION

DES PRINCIPES FONDAMENTAUX AUX SITUATIONS DE FAIT NÉES DE LA RÉQUISITION

Les situations régies par le droit des Réquisitions.

Il nous faut maintenant analyser les situations de fait créées par la réquisition, et voir comment, dans quel but et dans quelle mesure elles sont avouées ou réprimées, c'est-à-dire sanctionnées par le droit.

Des individus exerçant leur activité sur une chose et auxquels la règle de droit permet de continuer à l'exercer à peu près sans limite, dans le temps et dans l'espace, c'est-à-dire jusqu'à la consommation ou la destruction de cette chose, voilà la situation protégée sous le nom de propriété. Le but de l'activité qui s'exerce ainsi est conforme à la solidarité sociale, par similitude et par division du travail : par similitude, car chacun sent en soi le besoin de s'extérioriser, de s'accroître, de se servir des choses avec sécurité, de se les annexer pour étendre son pouvoir vital sans être heurté ni entravé par une autre activité, étrangère jusque-là à cette chose ; par division du travail, car c'est un fait d'expérience que cette sécurité garantie sous le nom de propriété pousse l'homme à tirer de sa chose le maximum d'utilité, de rendement, de richesse qu'il appliquera à ses besoins et aussi à ceux d'autrui au moyen de l'échange. L'homme qui se conduit en propriétaire poursuit donc un but conforme à la solidarité sociale.

Mais voilà le groupement menacé, une force étrangère prétend le dissocier ou entreprendre sur sa liberté, ou encore dépouiller ses membres. L'homme, être conscient et social, sent que, comme membre de la collectivité, il doit à la solidarité de combattre cette force ennemie qui menace sa propre existence, en attaquant le groupe dont il fait partie et qui est l'atmosphère dans laquelle il vit ; il combat, semble-t-il, pour lui-même, en défendant son milieu vital. Celui qui, estimant que sa propre personne n'est pas en cause, non plus que ses biens, refuserait son concours à son groupe, celui-là encourrait la réprobation violente de ceux qui en font partie et s'exclurait lui-même.

Leur naissance à la vie juridique et leur réglementation.

Dans les sociétés primitives, la conscience juridique n'avait pas encore suffisamment de stabilité ni de sensibilité pour fonctionner dans les moments de crise, surtout de ces crises violentes comme la guerre, où tout menace d'être submergé. Elle ne voyait que des situations de fait dans ces conflits où tout était remis à la force, et les intérêts froissés ne pouvaient soulever que la pitié, comme lorsqu'ils étaient meurtris par des forces de la nature : éruptions volcaniques, inondations, ouragans. C'est seulement ce sentiment qu'entraînaient les dévastations causées par la bataille, les pillages individuels ou collectifs des bandes armées, ennemies ou même amies, tout ce cortège de misères que traînent avec elles les guerres. Pour le reste, si l'État avait besoin de ressources exceptionnelles, il imposait des contributions extraordinaires, levait des impôts en nature, demandait des prestations consenties plus ou moins

volontairement et sans contrepartie ; les propriétés privées recevaient le contre-coup de la guerre, en partie comme victimes d'une force majeure, mais aussi, en partie, comme devant contribuer au soutien de la chose publique menacée. Ainsi naquit à la vie juridique l'intérêt supérieur que peuvent avoir les gouvernants à sacrifier, dans un but de solidarité sociale, la situation que nous avons définie sous le nom de propriété. C'est la réquisition ou le pouvoir pour les gouvernants de violer le droit de propriété, de méconnaître l'intérêt de son titulaire, de considérer comme libres les biens qui y sont soumis, de s'en emparer pour le service des armées en temps de guerre.

En devenant un droit, cette faculté devait se spécifier, se réglementer, se limiter ; le pillage individuel d'abord, puis le pillage collectif, c'est-à-dire la prise tumultueuse et par violence, furent assez vite exclus de son domaine. De force aveugle procédant comme tous les malheurs nés de la guerre, la réquisition était devenue un droit régalien indiscutable certes, exécutoire sur l'heure et au besoin par la force, mais borné par certaines limites : la nécessité des armes ; conditionné par un but ; exercé selon des formes et avec des mesures protectrices pour les prestataires, donc contestable par eux après coup. L'évolution ne pouvait rester longtemps à ce stade ; un droit de regard, dès l'abord, devait être reconnu au propriétaire privé de sa chose ; puis, le droit de n'être dépouillé par réquisition que lorsque les magasins ne pouvaient fournir ou lorsqu'on ne pouvait acheter ; il lui devenait possible de se présenter comme vendeur au lieu de prestataire, et, par là, d'obtenir la compensation de sa fourniture. Le droit des gouvernants devint dès lors non pas le pouvoir de violer la propriété privée, mais la faculté de la méconnaître

seulement dans certaines conditions données et toujours moyennant indemnité (1).

Conformité de cette donnée au principe posé pour la hiérarchie des intérêts.

Cette notion est rigoureusement conforme à la solidarité sociale que nous avons assignée comme fondement à la règle de conduite perçue par la conscience individuelle. Elle est en concordance parfaite avec la théorie des services publics telle que l'enseigne aujourd'hui notre droit public (2). Seulement, il s'en faut que cette règle, clairement perçue, nettement formulée, se soit imposée avec autant de fermeté dans la pratique de l'institution. Le métal n'est pas tout à fait débarrassé de la gangue qui entourait le minerai. Pour beaucoup de nos administrateurs et de nos juges encore imbus des théories individualistes des droits, nos états démocratiques, héritiers des vieilles monarchies, sont titulaires des attributs qui, pour les juristes de l'ancienne France, appartenaient au roi à titre patrimonial. La réquisition est, pour eux, un droit régalien

(1) Il ne s'agit pas ici d'une description rigoureusement historique, mais du processus qu'a suivi, en général, le droit de réquisition en se précisant ; il y en a de nombreuses traces dans les ordonnances royales.

(2) Comme le dit excellemment M. le professeur JÈZE (*Cours de droit public* 1920-1921, 2^e semestre, page 144), « en France, trois idées capitales dominent actuellement toute la théorie générale du fonctionnement des services publics » :

1^{re} IDÉE : *Subordination des intérêts particuliers à l'intérêt général* auquel répond le service public.

Cette première idée a un correctif dans deux autres principes actuellement dominants :

2^e IDÉE. — Il ne faut sacrifier les intérêts privés que dans la mesure *strictement nécessaire* à l'intérêt général ;

3^e IDÉE. — Il faut allouer une indemnité toutes les fois que l'intérêt général du service public exige qu'un individu subisse un *sacrifice exceptionnel*.

de puissance publique, une prérogative, une sorte de privilège qui appartient à l'État, en raison de sa personnalité éminente, à l'encontre des individus, pour les besoins de la défense nationale. Pour nous, le droit des réquisitions exprime simplement la règle de conduite qui, conforme à la solidarité sociale, s'impose aux gouvernants comme aux administrés, pour la remise et le règlement des prestations que ces derniers doivent fournir aux premiers lors de certaines crises, dans l'intérêt de la défense nationale. C'est un droit objectif issu de la nature des personnes en présence, des buts qu'elles poursuivent, des conditions et des circonstances de fait dans lesquelles se présentent les intérêts rivaux que ce droit envisage, protège ou incline. Nous n'avons pas devant nous une personne morale incarnée en l'État, de qualité supérieure et exceptionnelle, et des personnes privées, de leur nature taillables et corvéables au profit de la première; il n'y a que des individus (personnes ordinaires, nous n'en connaissons pas d'autre sorte), poursuivant, les unes (les prestataires), un but individuel, les autres (les gouvernants), un but collectif. Ces personnes sont égales au tribunal du droit; seuls, les buts qui les font agir différencient leurs activités, suivant le degré d'excellence de ces buts à l'égard de la solidarité sociale. Il appartient au droit de tracer la règle de conduite qui, en hiérarchisant leurs buts, limitera ou libérera ces activités, les harmonisera en tout cas, en aménageant le domaine de chacune, et assurera ainsi, entre toutes les forces conscientes et libres, le règne de cet ordre que l'on appelle la justice (1).

(1) Dans la préface de la 2^e édition de son *Traité de droit constitutionnel*, M. le professeur DUGUIT examine, à la lumière des événements les plus récents, la valeur des deux constructions juridiques en présence, la théorie subjectiviste et la théorie objectiviste. « Je demeure convaincu, dit-il, que ces événements

En quel sens les Réquisitions sont des actes de puissance publique.

Si l'on peut dire encore qu'il y a des actes de puissance publique, cela signifie qu'il existe, dans les sociétés humaines, des besoins tellement importants et primordiaux ou urgents qu'on ne saurait admettre pour leur satisfaction les retards, les discussions ou les limitations que peuvent comporter les procédés juridiques ordinaires. L'État, qui assume la difficile entreprise de répondre à ces nécessités, dispose et doit disposer de moyens puissants, exceptionnels, anormaux, différents de ceux mis à la disposition des particuliers comme différent les buts poursuivis, et dans la mesure où ces buts diffèrent. On ne peut assurer utilement la défense nationale d'un pays avec les procédés qui servent à gérer un patrimoine, si important soit-il. Selon l'expression de Montesquieu, « il est ridicule

considérables, peut-être les plus grands de l'histoire, sont venus confirmer les doctrines que j'exposais il y a vingt ans... D'une part, je disais que la construction juridique, individualiste, subjectiviste et métaphysique qui, par la Révolution, nous est venue de Rome et de la scolastique médiévale, a fait son temps : ...Seule, est et reste indiscutable l'existence d'une règle ayant son fondement dans la société elle-même... Je soutenais, d'autre part, que la notion de l'État puissance publique pouvant imposer souverainement sa volonté parce qu'elle est d'une nature supérieure à celle des sujets, est imaginaire, qu'elle ne repose sur rien de réel, et que cette prétendue souveraineté de l'État ne peut s'expliquer... Je soutenais que l'État est tout simplement le produit d'une différenciation naturelle, tantôt très simple, tantôt très complexe, entre les hommes d'un même groupe social, d'où résulte la puissance publique qui ne peut point se légitimer par son origine, mais seulement par les services qu'elle rend conformément à la règle de droit ; que, dès lors, l'État moderne apparaît de plus en plus comme un groupe d'individus travaillant de concert, sous la direction et le contrôle des gouvernants, à la réalisation des besoins matériels et moraux des participants ; qu'ainsi, à la notion de puissance publique, se substitue celle de service public ; que l'État cesse d'être une puissance qui commande pour devenir un groupe qui travaille et que les détenteurs de la puissance publique ne peuvent légitimement la mettre en mouvement que pour assurer la collaboration commune ».

de prétendre décider des droits des royaumes, des nations et de l'univers par les mêmes maximes sur lesquelles on décide entre particuliers d'un droit pour une gouttière » (1).

Aujourd'hui, les publicistes, comme le constate M. Duguît, « voient essentiellement dans ce qu'on appelle la puissance souveraine une fonction et non point un droit subjectif de commander ; ils arrivent à éliminer du droit public la notion de droit souverain de puissance et à lui donner pour unique fondement la notion d'une fonction sociale s'imposant aux gouvernants ».

« Cette notion de fonction sociale, qu'aperçoivent les hommes politiques et les théoriciens publicistes et qu'ils placent à la base du droit public, c'est, au fond, la notion de service public » (2).

Procédé de service public et du service public (défense nationale) qui excède le plus les facultés ordinaires des particuliers parce qu'il excède leurs buts, par suite essentiellement différent, par sa nature et son origine juridique, de toutes les institutions de droit privé, c'est en ce sens seulement que la réquisition est un acte de puissance publique ; mais les gouvernants ne peuvent en user que dans la mesure où ils poursuivent la satisfaction du besoin qui postule son existence et qui, seul, l'a fait créer. On ne peut plus dire que la réquisition est un droit régalien du temps de guerre, une prérogative qui appartient à l'État, pour cette seule raison qu'il est l'État et sans qu'il doive compte de son exercice.

(1) *L'Esprit des lois*, livre xxvi : « Qu'il ne faut point décider par les règles du droit civil quand il s'agit de décider par celles du droit politique » (Voir tout ce chapitre.)

(2) *Les transformations du droit public*, 1911, page 78.

CHAPITRE III

La Conscience nationale et le Droit positif des Réquisitions. Nature et importance des forces coutumières

I. — LE DROIT POSITIF ET LES FORCES COUTUMIERES ÉMANÉES DE LA CONSCIENCE NATIONALE

Le droit positif : loi et coutume.

Il y a une règle de conduite qui s'impose à tout homme vivant en société, qui préexiste au législateur, qu'il ne découvre pas, qu'il ne fait que constater et traduire, c'est, selon la formule de certains jurisconsultes, la loi normative, le donné. Mais, pour faire passer dans les faits, dans la vie des hommes, cette règle forcément très générale, il faut la développer dans des dispositions particulières tenant compte de toutes les contingences politiques, sociales, économiques du milieu ; c'est l'œuvre de la loi constructive, qui trouve sa force et son fondement dans la règle de droit qu'elle ne fait

que commenter, appliquer, interpréter dans la langue et selon la compréhension du groupe pour lequel elle dispose (1).

Souvent, dans nos codes, la loi normative est sous-entendue ; lorsqu'elle est exprimée, elle est énoncée en général à la façon d'un principe dont les autres dispositions ne sont que des détails d'exécution, d'application, de procédure, des lois constructives. C'est là, justement, que peuvent se donner carrière l'habileté et la science, l'art, a-t-on dit parfois, du législateur ; par les mesures qu'il prend, par les ordres qu'il donne, il fera passer à des degrés différents, dans la conduite des hommes, l'harmonie et la justice qu'il a découverts dans leur nature.

Mais le législateur peut faillir à ses devoirs. Les gouvernants peuvent, par un abus de leur pouvoir, comprimer, étouffer la loi normative reconnue par la conscience nationale ; ils peuvent, par perversion, par négligence ou impéritie, ne pas édicter les lois constructives nécessaires à son application, ou les organiser d'une façon insuffisante ou défectueuse ; ils peuvent ne pas aller aussi vite que les événements, ne pas comprendre des idées, des aspirations nouvelles, des besoins récemment ressentis. La vie, alors, va-t-elle s'arrêter dans sa course pour s'asservir aux courtes vues du législateur ? Non pas : se jouant de ses prévisions étroites, elle va se suffire à elle-même, organiser, par une élaboration, une collaboration, pourrait-on dire, de tous les éléments du groupement, à côté des institutions légales mourantes ou tombées en désuétude, un système vivant d'obligations sanctionnées par

(1) V. DUGUIT, *Droit constitutionnel*, 2^e édition, p. 36 et suivantes ; GÉNY *Procédés d'élaboration du Droit civil*, leçons faites en 1910, au Collège libre des sciences sociales, p. 181.

L'approbation ou l'improbation générales et même par la force publique. Ce travail toujours en mal, construisant l'avenir avec toutes les forces du passé, les aspirations et les données du présent, semble procéder avec la continuité et la rigueur implacable des forces de la nature. C'est l'élaboration coutumière.

Domaine qu'a conservé la coutume.

L'exécution de la règle de droit n'est donc pas procurée seulement par la loi (1), elle l'est encore par la coutume, même en notre époque de codification et de réglementation à outrance.

a) D'abord on peut invoquer la coutume au tribunal, lorsque la loi est silencieuse, et les textes législatifs sont particulièrement rares en droit public.

b) Ensuite, toutes les rencontres d'intérêts ne sont pas évoquées devant les tribunaux ; dans la grande majorité des cas, le choc ne se produit pas, les intérêts se bornent à se toucher pour se limiter sans heurt ; même si le litige naît, la seule contrainte psychologique émanant de la règle formulée suffit souvent à le solutionner et, ici, la coutume conserve toute sa valeur et toute sa force d'efficacité, même contre la loi. Ainsi, l'impôt des portes et fenêtres, mis formellement par les textes à la charge des locataires, est toujours à la campagne et presque toujours en ville, payé par le propriétaire, et l'on désapprouverait unanimement celui qui se considérerait, selon la pensée de la loi, comme en ayant

(1) Nous prenons ici le mot loi dans son sens général le plus étendu de commandement des gouvernants, de façon à y faire rentrer même les règlements.

fait seulement l'avance et tenterait de le récupérer. Il y a là un cas curieux de cette véritable abrogation coutumière qui est la désuétude.

c) Il y a plus encore : la coutume réagit sur la jurisprudence, c'est-à-dire que, pour n'être pas susceptible d'être invoquée contre la loi devant le juge, elle pousse néanmoins celui-ci vers certaines solutions que la loi seule n'impliquerait pas. En droit civil, les substitutions prohibées en sont un exemple connu (1).

La coutume demeure donc, de nos jours, la plus grande force créatrice du droit, parce qu'elle est l'expression de l'âme nationale « la conscience juridique de la nation » ; c'est toujours par elle et sous son impulsion que les institutions naissent et évoluent.

(1) On pourrait être tenté d'objecter que s'il y a là des coutumes, c'est au sens vulgaire (habitude), et non au sens juridique du mot, et que, par suite, le droit et surtout le droit positif, n'a pas à s'en occuper. — Dans son *Cours de droit public*, 1920-1921, 2^e semestre, page 33, M. le professeur JÈZE, élargissant et précisant la définition courante, estime de droit positif « les règles que les tribunaux (par une jurisprudence constante), déclarent être en vigueur ; peu importe que ces règles soient ou non écrites (loi, coutume, jurisprudence) ». Peut-être pourrait-on aller encore plus loin et comprendre dans le droit positif « les règles pratiquées, reconnues et sanctionnées à un titre quelconque par l'organisation collective ». — En cas de litige sur la charge de l'impôt des portes et fenêtres, le juge de paix, dans son rôle de conciliateur, prend en grande considération la coutume que nous avons énoncée ; comme juge, il la retient souvent pour décider qu'il résulte des circonstances que les parties ont implicitement convenu de déroger à la loi sur ce point. C'est ainsi que, sur les confins du droit positif, surtout dans les institutions en voie de croissance ou d'évolution, arrivent à la vie juridique des coutumes timides encore fragiles, non achevées, non assurées de vivre, mais déjà reconnues et sanctionnées, pour l'instant du moins, à un certain degré, par des organes qualifiés du groupement (juges, administrateurs, etc.). Il n'est pas possible d'en faire abstraction, car ces coutumes font partie du « jus » au sens le plus large du mot, et, si beaucoup doivent être éphémères, c'est parmi elles aussi que poussent les rameaux vigoureux qui rénovent les institutions.

Formes modernes de la coutume.

La coutume des premiers âges, force spontanée créatrice du droit selon les sentiments profonds du groupement, a transfusé son énergie dans des formes secondaires mais tout aussi vivaces, qui sont : la doctrine, la jurisprudence, les usages de l'Administration.

a) La Doctrine.

Dans les sociétés modernes, stabilisées mais toujours en mouvement vers le mieux, les sciences morales, politiques et juridiques, étudient les institutions, bâtissent des systèmes, constituent des groupements harmonieux avec les règles souvent éparses dictées au législateur par la conscience nationale ; des faits, elles dégagent les principes ; à travers les sanctions et les procédures, elles vont à la loi normative souvent non formulée, seulement pressentie, mais dont tout le reste procède. Les professeurs et les publicistes coordonnent mais aussi épurent, car ils sont amenés à combattre et à écarter les solutions particulières qui sont en discordance avec l'âme qu'ils découvrent aux institutions, avec leur finalité. Leur rôle est grand, mais c'est encore la coutume qui parle par leur bouche, car ce qu'ils disent leur est vraiment dicté par la conscience nationale. Les autochtones n'existent pas plus au point de vue moral ou intellectuel qu'au point de vue physique. Nés et nourris dans le groupement qu'ils étudient, les professeurs et les publicistes en ont les habitudes, les aspirations, la forme d'esprit ; ils apportent forcément dans leurs jugements, dans leurs sentiments, la part d'inconscient qu'y a mise leur ancestralité.

Selon l'expression de Savigny, le droit scientifique est comme une forme nouvelle et en quelque sorte secondaire du droit coutumier (1).

b) La Jurisprudence.

On pourrait dire de même de la jurisprudence. Le caractère coutumier du droit prétorien des Romains était, sans doute, plus apparent ou plus frappant ; en effet, les dispositions de l'édit acquéraient seulement force de loi lorsqu'un usage constant avait éprouvé leur qualité ; elles formaient alors la *pars translaticia* ; c'était bien là du droit résultant d'un usage constant et prolongé. Notre magistrat ne peut plus faire d'édits, indiquer d'une façon générale dans quel sens il jugera, « prononcer par voie de dispositions générales et réglementaires ». Néanmoins, il est normal, il est logique, il est de bonne justice que, dans les cas semblables, le même juge statue de la même façon ; il est encore rationnel qu'il

(1) Le juriste a reçu l'enseignement des facultés, a fait chez elles, dans sa jeunesse, le tour de la science, en son état du moment ; il a appris là ce qui a été acquis par l'activité intellectuelle de ceux qui l'ont précédé et qui l'ont formé ; lorsqu'il s'aventurera dans l'inconnu, ce n'est plus une individualité abstraite qui ira, c'est l'esprit d'une école, la pensée collective d'une nation, une intelligence individuelle disciplinée et lumineuse entre toutes, peut-être, mais expression, floraison et couronnement d'une race, comme sont les élites. Les jurisconsultes, comme tous les savants, comme aussi toutes les élites, sont, en quelque sorte, les délégués de la nation à leur spécialité ; leur effort reflète partout les traits du milieu, de la terre qui les ont engendrés. Leurs trouvailles sont un peu comme le chant de l'oiseau évocateur du soleil :

« Ce n'est pas de ces chants qu'on chante en les cherchant
« Mais qu'on reçoit du sol natal comme une sève. »

→ L'artiste et le savant sont :

« Le porte-voix en quelque sorte officiel
« Par quoi le cri du sol s'échappe vers le ciel. »

Chantecler, Acte II, Scène III.

étudie, pour s'éclairer, les sentences rendues par d'autres dans des situations analogues. Le magistrat peut donc *persister dans sa jurisprudence* et, par cela seul, il a le pouvoir de créer du droit. En effet, les décisions successives ne sont en somme que le signe extérieur, la manifestation *visible des principes* constants du juge, de sa doctrine qui, pour ne pouvoir être exprimée par lui en termes généraux et réglementaires, n'en existe pas moins et apparaît *avec certitude et fixité* dans les motifs de ses jugements. Action des principes qui conditionnent les sentences du juge sur les cas qu'amènent devant lui les heurts et le développement de la vie : toute la jurisprudence est là. Elle résulte de la synthèse des espèces, faite par le juge à la lumière des principes qu'il lit en lui mais qui ne viennent pas que de lui.

Le caractère coutumier de la jurisprudence éclate plus nettement encore dans les décisions des juges de paix, que l'on pourrait ainsi opposer aux juridictions savantes. Leur rôle est considérable, dans l'esprit du législateur et aussi en pratique ; mais il ne s'exerce selon le droit que dans les sièges, trop peu nombreux, pourvus de magistrats de valeur morale et professionnelle élevée. En général, les tribunaux de paix distribuent surtout une justice empirique ; la loi et les considérations juridiques y sont de peu de poids. Toutefois, leurs décisions renferment des indications qui ne sont pas sans valeur, car, s'ils ne sont pas des savants, ils sont en général gens de bon sens et d'expérience, et, de par leurs connaissances pratiques, ils sont bien placés pour être des interprètes fidèles de la conscience nationale. Leur voix sans apprêt, parfois naïve, souvent émue, indique comment est impressionnée spontanément, en présence d'une situation nouvelle traduite dans les faits, la conscience juridique de la nation.

c) *Les usages de l'Administration.*

Une nouvelle formation coutumière et non la moins féconde s'impose à l'attention, surtout depuis que, sous la poussée d'une civilisation se développant et se raffinant toujours, la solidarité sociale par similitude et par division du travail, par spécialisation, s'est faite plus étroite. Les pouvoirs publics ont été amenés tantôt à assurer eux-mêmes la satisfaction de certains besoins collectifs primordiaux, tantôt à surveiller les entreprises privées qui, spontanément ou sur la demande des gouvernants, avaient entrepris de satisfaire à ces besoins. Le régime administratif est une des caractéristiques de notre époque. Les domaines où l'administration intervient, tantôt dans un but de police, tantôt pour la satisfaction des intérêts généraux auxquels elle seule peut satisfaire dans de bonnes conditions, sont de plus en plus nombreux.

Apparemment, l'action administrative est surtout pratique ; elle se manifeste par des faits, des réalisations extérieures ; néanmoins, elle est aussi juridique par toutes les décisions de ses organes, par les situations qu'elle crée partout, par les avantages ou les préjudices qu'amène son activité : c'est ici qu'apparaît à nouveau le rôle de la coutume. Dans les domaines où elle n'est pas réglementée par la loi ou des décrets, l'activité administrative n'est ni capricieuse ni arbitraire ; elle suit des règles habituelles résultant de la nature des besoins à satisfaire, de l'expérience, des idées et des aspirations générales du moment, et dont la plupart sont formulées dans des instructions, des circulaires et des dépêches émanant de l'autorité hiérarchique (1). Qu'est-ce que cela, sinon des coutumes ?

(1) En pratique, la terminologie des administrations est vague et indécise

Sans doute, les règlements et les instructions sont révocables, en théorie *ad nutum*, par l'autorité qui les a portés. En pratique, une révocation abusive, intempestive, pour un motif inavouable, ou même une révocation capricieuse et arbitraire, ne sont guère à redouter. Bien qu'unilatérales par leur origine ou leur forme, les instructions et les circulaires constituent pour les intéressés des sortes d'invites qui leur sont faites pour l'accomplissement du service public entrepris, et l'administration pourrait difficilement se rétracter sans motif valable, au moins à l'égard des individus qui s'étaient mis en posture de profiter de cette sorte d'offre. Si cette morale juridique ne suffisait pas à l'arrêter, la crainte de la réprobation qu'elle risquerait de soulever est déjà une contrainte salutaire. Il y a dans ce pouvoir de l'administration de préciser son action et les facultés des administrés, un peu du pouvoir prétorien : les critiques que soulèveraient les révocations injustifiées d'instructions précédemment données peuvent se comparer au tolle qui accueillait les *edicta repentina*. Il y a d'ailleurs une sanction plus proche et encore plus certaine, c'est l'appel à l'autorité supérieure, en dernière analyse au

(voir BERTHÉLEMY, *Droit administratif*, 3^e édition, 1921, page 126 ; JÈZE, *Cours de droit public*, 1920-1921, page 209). A notre sens, les administrateurs font des *règlements* (les ministres surtout), donnent des *instructions générales*, des *ordres individuels* de service ou, encore, font des *actes juridiques*. Dans tous ces actes, il y a, le plus souvent, dans des formes diverses, des manifestations d'une activité coutumière. Toutefois, il faut prendre garde que toutes les dispositions des instructions et des circulaires de l'administration n'expriment pas des règles coutumières. A côté des habitudes consacrées par un usage général, admises par l'administration et codifiées par elle dans ses bulletins officiels ou ses notes manuscrites plus ou moins confidentielles, elle essaye souvent de créer des pratiques nouvelles repoussées au contraire par les administrés ; ou encore, se considérant (à tort, nous l'avons dit), comme représentant l'État, personne publique souveraine, dont les intérêts seraient opposés à ceux des particuliers, sujets, elle donne à ses agents des instructions spéciales ; ici, elle ne fait pas, cela va de soi, œuvre coutumière.

ministre et même, le cas échéant, la mise en jeu devant le Parlement de la responsabilité ministérielle.

Les documents que nous avons nommés sont vraiment la règle coutumière bien sanctionnée de l'activité administrative.

II. — LA RÉQUISITION D'AUJOURD'HUI SON EXPRESSION DANS LES FORCES COUTUMIÈRES

Il nous faut, maintenant, étudier et interpréter le droit positif des réquisitions dans toutes ses manifestations, sans même négliger les tendances et les orientations nouvelles de la conscience nationale dans les coutumes en formation.

Nous avons parlé de l'insuffisance des textes ; c'est leur carence qu'il faudrait dire, car l'institution réglementée en 1877, sous le nom de réquisition, diffère essentiellement des véritables expropriations pouvant aller jusqu'à l'emprise de tout un patrimoine, que sont les réquisitions imposées par les nécessités de la guerre d'aujourd'hui. Pour régler une situation, il faut d'abord la comprendre et la réaliser intégralement.

En 1877, la guerre était encore conçue comme la lutte des forces militaires des deux belligérants. Aujourd'hui, elle est devenue la lutte des forces (sans qualificatif), des deux nations. Les armées combattent, mais aussi les sciences, les industries, les commerces, les valeurs morales (et par elles les religions,

les philosophies, les conceptions artistiques), c'est la guerre totale ; toutes les forces des deux camps sont jetées dans la balance, elles se totalisent de chaque côté avec des coefficients différents selon leur nature, et la victoire appartiendra à la nation qui aura réalisé la somme d'énergie la plus élevée.

La Réquisition d'autrefois (1877).

Dès lors, la réquisition, qui avait été créée pour les besoins de la guerre d'autrefois, a débordé de son premier domaine. Il suffit de lire la loi du 3 juillet 1877 et le décret du 2 août 1877 pour voir que la réquisition apparaissait au législateur comme une opération en tous points exceptionnelle, non seulement quant aux événements y donnant ouverture (1), mais quant aux objets exigibles par voie de réquisition (2), quant aux

(1) Voir articles 1 et 2 du décret du 2 août 1877.

(2) Voir l'énonciation de l'article 5 de la loi du 3 juillet 1877.

« Est exigible, par voie de réquisition, la fourniture des prestations nécessaires à l'armée, et qui comprennent notamment :

1° Le logement chez l'habitant et le cantonnement pour les hommes et pour les chevaux, mulets et bestiaux, dans les locaux disponibles, ainsi que les bâtiments nécessaires pour le personnel et le matériel des services de toute nature qui dépendent de l'armée ;

2° La nourriture journalière des officiers et soldats logés chez l'habitant, conformément à l'usage du pays ;

3° Les vivres et le chauffage pour l'armée, les fourrages pour les chevaux, mulets et bestiaux, la paille de couchage pour les troupes campées ou cantonnées ;

4° Les moyens d'attelage et de transports de toute nature, y compris le personnel ;

5° Les bateaux ou embarcations qui se trouvent sur les fleuves, rivières, lacs et canaux ;

6° Les moulins et les fours ;

7° Les matériaux, outils, machines et appareils nécessaires pour la construction ou la réparation des voies de communication et, en général, pour l'exécution de tous travaux militaires ;

autorités (1), ayant qualité pour ordonner ou exercer la réquisition, exceptionnelle aussi pour les prestataires (2), exceptionnelle encore si l'on considère sa fréquence et sa durée (3).

La seule expression générale se trouve au 11° de l'article 5 de la loi. Il s'agit là d'une disposition qui permettait de requérir les quelques objets qui pouvaient ne pas figurer dans les dix premiers paragraphes. Mais cela n'impliquait pas, cela ne pouvait pas impliquer pour les auteurs de la loi le développement pris de nos jours. C'est, en tout cas, cette disposition qui permit (avec celle sur les réquisitions de services) (4).

8° Les guides, les messagers, les conducteurs, ainsi que les ouvriers pour tous les travaux que les différents services de l'armée ont à exécuter ;

9° Le traitement des malades ou blessés chez l'habitant ;

10° Les objets d'habillement, d'équipement, de campement, de harnachement, d'armement et de couchage, les médicaments et moyens de pansement ;

11° Tous les autres objets et services dont la fourniture est nécessitée par l'intérêt militaire.

« Hors le cas de mobilisation, il ne pourra être fait réquisition que des prestations énumérées aux cinq premiers paragraphes du présent article ».

(1) « Lorsque la mobilisation totale est ordonnée, les généraux commandant des armées, des corps d'armées, des divisions ou des troupes ayant une mission spéciale peuvent de plein droit exercer des réquisitions. Ils peuvent déléguer le droit de requérir aux fonctionnaires de l'Intendance ou aux officiers commandant des détachements » (article 3 du décret du 2 août 1877).

« En cas de mobilisation partielle ou de rassemblement de troupes, la faculté d'exercer des réquisitions, dans les limites prévues à l'article 2 du présent décret n'appartient de plein droit qu'aux généraux commandant les corps d'armée mobilisés ou les rassemblements de troupes.

« Le droit de requérir peut être délégué par eux aux fonctionnaires de l'Intendance ou aux officiers commandant des détachements » (article 4 du décret du 2 août 1877).

(2) Voir les précautions prises pour assurer la répartition entre les habitants (art. 19 et suivants de la loi).

(3) Les détails de la procédure d'exécution indiquent que le législateur envisageait des opérations pour des troupes de passage.

(4) C'est le paragraphe 11 et la réquisition de services que l'autorité administrative invoqua pour légitimer notamment les réquisitions immobilières (voir circulaire ministérielle du 27 novembre 1916, B. O. E. M. de la Guerre, p. 616, et réponse faite par le Ministre à une question écrite de M. le député de l'Estourbeillon, J. O. du 20 avril 1917).

d'adapter la loi à la situation actuelle et qui empêcha de voir la différence entre les deux situations. Aujourd'hui, au lendemain de la guerre, la réquisition est devenue, concurremment avec les achats et marchés, un mode normal, encore subsidiaire toutefois, de pourvoir aux besoins de toute nature de la défense nationale.

Caractères de la Réquisition d'aujourd'hui.

a) Pour les besoins (non plus seulement militaires) mais de la Défense nationale.

La réquisition de 1877 n'avait été établie que pour les besoins directs et propres de l'armée ; le texte et les travaux préparatoires l'indiquent clairement. C'est là une formule aujourd'hui débordée ; la réquisition a maintenant pour but de satisfaire aux besoins de la défense nationale. Elle est exercée pour les nécessités commerciales et industrielles des opérations militaires. Elle a servi à asseoir et alimenter des usines, des établissements étendus, des groupes industriels considérables, dirigés ou surveillés par l'autorité militaire, mais où le personnel, surtout en fin de la guerre, était en majorité civil. Elle a pourvu aux besoins des troupes alliées combattant sur le sol national. Elle a pu servir à procurer à des fournisseurs de l'armée les matières qui, sans elle, allaient leur faire défaut. Il semble donc que l'on admet maintenant les réquisitions dans tous les cas où la défense nationale est directement ou indirectement intéressée (1).

(1) Nous n'envisageons pas ici la législation sur les réquisitions civiles qui sont, à notre sens, une institution différente des réquisitions militaires.

b) Exceptionnelle seulement par le temps de son activité et par le but qu'elle poursuit.

Cela met un monde entre la réquisition d'aujourd'hui et celle de 1877. Mais la généralisation de l'institution ne s'est pas arrêtée là. La réquisition est devenue, nous l'avons dit, un mode normal de pourvoir aux besoins de la défense nationale. C'est seulement par son temps d'activité qu'elle reste quelque chose d'exceptionnel et aussi par le but qu'elle poursuit.

Institution de crise, elle ne peut être exercée que dans le moment de cette crise et dans l'intérêt vital qui alors est en jeu : satisfaire à coup sûr et sans retard aux besoins (non pas seulement aux nécessités), de la défense nationale.

Ce dernier point de vue lui donne un caractère subsidiaire. Si l'intérêt particulier doit s'incliner sans ambages devant l'intérêt général, c'est seulement dans la mesure du nécessaire. Quand on peut satisfaire aux besoins en achetant, on ne doit pas réquisitionner. Lorsqu'il faut un terrain pour camper, on ne doit pas occuper un terrain portant une récolte (1). C'est ce principe que traduit la loi de 1877 lorsqu'il mentionne, dans son article 1^{er}, que la réquisition a pour but de « suppléer à l'insuffisance des moyens ordinaires d'approvisionnement de l'armée », et quand elle ouvre le droit au logement et au cantonnement seulement « en cas d'insuffisance des bâtiments militaires » (article 9). C'est encore ce que rappelle la circulaire ministérielle du 15 octobre 1914 (*J. O.* du 22 octobre 1914) : « il n'y a lieu de réquisitionner

(1) Ici, le point de vue politique de l'intérêt particulier se renforce du point de vue économique général.

« que dans les cas où il ne peut être conclu un marché amiable en temps voulu et à des conditions de prix acceptables ».

Le but à atteindre ! Voilà la grande règle des activités libres, celle qui, seule, peut leur assigner un domaine précis, les justifier ou les condamner. La réquisition n'est donc qu'un moyen subsidiaire mis à la portée des gouvernants pour arriver avec sûreté au but poursuivi : la défense nationale. Dès lors, leur action se trouve bornée ; ils sont non les maîtres, mais les dépositaires de ce pouvoir, et les individus qui se trouvent lésés ou qui estiment qu'il y a eu abus doivent avoir la possibilité d'en demander compte. Nous verrons plus loin (1), la sanction des irrégularités ou des excès de l'administration (2).

(1) Voir pages 185 et suivantes.

(2) Voici quelques exemples d'abus ou d'excès de l'administration :

D'abord, un cas très controversable : l'administration fait peser sur le marché la réquisition, dans le but d'enrayer la hausse ; pour cela, elle menace la situation des acheteurs éventuels et les demandes se raréfiant, les cours se tassent. Voici notre point de vue :

La spéculation s'est abattue sur le marché des blés et on ne trouve à traiter qu'à des cours de convenance représentant la valeur subjective que les négociants attendent des circonstances et de leurs prévisions, et non la valeur objective. L'administration s'abstient d'acheter et se pourvoit par la réquisition. Rien de mieux : elle aura usé normalement de ses pouvoirs et en vue du but pour lequel ils lui sont donnés.

Si les blés, au contraire, étaient à un prix raisonnable et que l'administration dans l'intention louable de ménager les deniers de l'État et pour traiter à un prix inférieur à la valeur, recourre à la réquisition, elle ne serait plus dans son rôle et s'exposerait aux reproches de détournement de pouvoir : elle se serait servi de l'instrument dont elle dispose dans un but autre que celui pour lequel il lui a été confié.

Il pourrait arriver également que, pour faire des travaux d'utilité publique et pour éviter les longueurs de l'expropriation, l'administration procédât à l'occupation d'immeubles dans les cas où la défense nationale n'est pas en jeu. Il y aurait encore détournement de pouvoir.

Ces réserves elles-mêmes, plus théoriques que pratiques, montrent combien est immense, aujourd'hui, le domaine de la réquisition, illimité pourrait-on dire. Dans la guerre totale des années passées, demeurerait-il quelque chose qui

c) *Universelle quant à son objet.*

Aucune restriction en ce qui concerne les objets susceptibles d'être frappés par la réquisition : services, biens meubles, biens immeubles, tout lui est soumis. La réserve qui subsiste en ce qui concerne le droit de propriété des immeubles est toute théorique puisque l'État peut, après avoir requis la jouissance d'un bien de cette nature, s'y maintenir sans limitation de durée, tant que le droit de réquisition existe (1), s'y comporter en maître absolu, en vrai propriétaire (sous réserve, bien entendu, d'indemnisation). Il peut changer la destination, faire toutes transformations, consommer tous abus de jouissance. Il lui est permis d'installer dans une forêt des parcs d'artillerie, d'enlever les arbres qui le gênent, d'établir des routes et des emplacements bétonnés et revêtus d'encaissements et d'empierrement : d'où destruction non seulement du matériel bois, mais aussi, et c'est irréparable, du sol forestier. De terres arables, la réquisition a fait souvent des balastières, des carrières ; de jardins clos, elle a fait des chemins. Il ne faut pas se payer de mots : qu'importe aux maîtres de ces biens qu'on ne leur ait pas requis formellement le droit de propriété ? si, selon l'antique définition, ce droit est la faculté de disposer des choses de la façon la plus absolue :

fût indifférent à la défense nationale ? Le détournement de pouvoir ne transparaît guère que dans les cas, et il en existe en pratique, où l'administration avouait elle-même qu'elle agissait dans un but étranger à la défense nationale, ou dans une intention malveillante ou hostile au prestataire.

(1) La réquisition peut même, dans certains cas, persister alors que la cessation des hostilités a mis fin au droit d'exercer des réquisitions nouvelles. Voir loi du 25 avril 1919 et décret du 3 avril 1920, sur le maintien à titre définitif des travaux exécutés pendant la guerre. Ces documents donnent à l'État dix-huit mois pour opter sur la conservation ou la restitution des terrains utilisés pour ses travaux. En cas de conservation, il y a lieu à une expropriation dont les formalités sont simplifiées.

c'est bien cela que l'État s'est approprié. Il ne reste guère aux propriétaires qu'une sorte de domaine éminent, tout honorifique, tant que dure la réquisition, et puis, à la fin, le droit et même l'obligation de recueillir, dans l'état où il sera laissé, et sans pouvoir protester, son bien ou les débris qui en restent. Peut-on dire encore qu'il subsiste une limite à la réquisition et que l'on ne peut requérir la propriété des immeubles (1).

d) Charge plutôt personnelle que communale.

Le législateur de 1877 avait mis un soin jaloux à répartir la charge des réquisitions entre les habitants de la commune (articles 19 de la loi et 35 et suivants du décret). Il y attachait une grande importance : cette procédure remplit le titre iv de la loi et du décret intitulé « de l'exécution des réquisitions ». Le législateur visait des prestations susceptibles d'être fournies aussi bien par un habitant que par l'autre, c'est-à-dire de menues fournitures, logement en général, vivres, fourrages, chauffage, attelages. Des titres spéciaux sont consacrés aux réquisitions spéciales et plus importantes (chevaux, voitures, automobiles, voies navigables, mines, établissements industriels, etc.). Cela rend sensible l'abus que l'on fait en essayant d'appliquer aux réquisitions frappant des richesses considérables, tombant avec persistance sur les mêmes prestataires, parce que seuls détenteurs dans la commune des biens nécessaires à la défense nationale, les textes de 1877 qui n'ont pas prévu une pareille situation.

(1) Voir, pour le caractère des réquisitions d'immeubles, l'étude de M. le professeur ROLLAND (*Revue de droit public*, 1917, page 523).

e) Pas formaliste.

Enfin, combien s'est-on écarté, pour l'exercice du droit de requérir, des rigueurs de la loi en ce qui concerne les autorités investies de ce droit et les formes protectrices des intéressés.

La Loi de 1877 ne peut régler une telle situation.

La législation dans laquelle on a voulu contraindre et resserrer le droit des réquisitions a éclaté partout sous les nécessités pratiques. Il a même fallu adopter, devant leur évidence, des solutions contraires à des dispositions légales formelles. Nous n'en donnons pour exemple que la jurisprudence qui a triomphé pour les indemnités de logement et de cantonnement.

L'article 18 de la loi avait confié à un règlement d'administration publique le soin de déterminer le prix de la journée ; cela fut fait par l'article 35 du décret du 2 août 1877, qui fixa des indemnités forfaitaires variant seulement d'après le nombre des occupants et la durée de l'occupation (1). On

(1) Article 33 du décret du 2 août 1877.

Lorsqu'il y a lieu d'accorder une indemnité pour logement ou cantonnement de troupes, dans les conditions spécifiées par les articles 15, 17 et 18 de la loi sur les réquisitions, et 30, 31 et 32 du présent décret, le taux de l'indemnité est fixé d'après les bases ci-après :

1° Logement

Par lit d'officier et par nuit	1 »
Par lit de sous-officier et par nuit	0 20
Par place de cheval ou mulet, et par nuit	0 05
(plus le fumier).	

2° Cantonnement

Par homme et par nuit	0 05
Par cheval ou mulet	le fumier

arriva au bout de quelque temps, surtout à la campagne, où les valeurs locatives sont faibles, à payer, à titre d'indemnités d'occupation (1), des sommes très supérieures au service fourni, dépassant même, dans certains cas, la valeur vénale des bâtiments occupés. La réquisition qui, d'ordinaire, frappe si durement, arrivait ici au résultat paradoxal de procurer au prestataire un avantage pécuniaire considérable (2). Pour arrêter des résultats aussi inadmissibles, l'Intendance soutint que le législateur n'avait statué qu'en vue d'occupations de courte durée (inférieures à 15 jours), ou en cohabitation avec l'habitant (3). Les autres occupations militaires exclusives et totales, ou prolongées, étaient soumises à la règle générale de l'article 2 qui alloue « une indemnité représentative de la valeur », en l'espèce la valeur locative. Ce point de vue qui, évidemment, ne s'imposait pas à la jurisprudence, fut consacré par elle (4).

La loi de 1877 n'est donc plus à jour. Certes, elle règle encore extérieurement l'institution ; elle en fixe notamment la procédure d'exécution et de réalisation, les formes qui aboutissent à la fixation de l'indemnité. Elle conserve une valeur indicative considérable, car notre droit des réquisitions est sorti d'elle par généralisation, par extension, par analogie.

(1) Les dégâts sont en sus.

(2) Nous avons eu connaissance d'une grange située à la campagne, louée 120 francs par an, dans laquelle cantonnaient chaque jour et pendant de longs mois 120 soldats. Les indemnités de cantonnement s'élevaient à 180 francs par mois. Au bout d'un an et demi, le fermier aurait encaissé, sur ce pied, une somme égale à la valeur de l'immeuble.

(3) Voir circulaire ministérielle du 29 février 1916 (B. O., Edition méthodique de la Guerre, III, p. 342).

(4) Voir, notamment, jugement du Tribunal civil de Boulogne-sur-Mer du 19 juillet 1918 (*Gaz. Pal.*, 14 novembre 1918) ; jugement du Tribunal civil de Grenoble du 12 novembre 1919 (*Gaz. Pal.*, 1^{er} semestre 1920-84) ; jugement du juge de paix de Bar-sur-Seine du 25 mai 1919 (décision communiquée).

gie et similitude, parfois par détournement de sens ; elle représente également la conception de la conscience nationale à un moment assez voisin de nous par le temps, mais combien éloigné par la marche de l'évolution, où la solidarité sociale était moins étroite et la guerre encore limitée. Mais il ne faut pas la forcer en voulant lui faire dénouer des litiges qu'elle n'a pas conçus, lui faire régler strictement des situations juridiques que les esprits les plus hardis ne pouvaient prévoir lors de son élaboration. Lorsqu'on demande à un instrument de précision comme est une loi, de faire un travail auquel il n'est pas destiné, on brise l'instrument et on détériore la matière à ouvrager (1).

Les forces coutumières règlent la situation.

a) La Doctrine.

Cela ne signifie pas que nous n'avons pas de droit positif sur la matière. Ce droit existe, sorti de la conscience natio-

(1) Ainsi que le dit M. le doyen LARNAUDE. « il ne faut pas avoir pour le droit existant le respect qu'ont les sauvages pour leurs fétiches.. Le droit n'est rien par lui-même. Le droit n'est qu'une forme. Et c'est une forme vide quand on le détache des rapports économiques, familiaux, religieux, des phénomènes sociaux, en un mot, sur lesquels il doit en quelque sorte se mouler, auxquels il vient simplement servir de vêtement protecteur, de cuirasse, si l'on veut ! Mais le vêtement, qui est évidemment chose utile, peut se démoder. La cuirasse peut emprisonner un corps jeune et souple, plus que souple, vivant, et l'empêcher de se développer. Voudra-t-on quand même les garder, au risque de subir des arrêts de développement, des déviations de structure peut-être mortelles ? Personne ne le soutiendra. Si le vêtement est démodé, si la cuirasse nous étouffe, il faut les changer ! » (leçon sur la méthode du droit public donnée le 22 novembre 1909 au Collège libre des sciences sociales). « N'oublions pas, disait encore M. LARNAUDE dans la préface du livre de M. Maurice DESLANDRES, *La crise de la science politique*, n'oublions pas de mettre constamment nos institutions juridiques et politiques en regard des faits de tout ordre, économiques, moraux, religieux, dont elles ne sont que le reflet, car, comme le dit IHERING, ce n'est pas aux faits de suivre le droit, c'est au droit de suivre les faits ».

nale ; il est pour nous coutumier ; il a été élaboré par l'administration sous le coup des nécessités pratiques, par la jurisprudence, nous allons voir comment. Quant à la doctrine, son rôle fut surtout de condenser, d'assembler les matériaux pour en faire une construction logique et dégager les principes. Elle compara les solutions, mit en lumière ce qu'il y avait d'inacceptable dans certaines d'entre elles. Elle eut, si l'on peut dire, un rôle de finissage inspiré toujours par les idées profondes venues du milieu social. C'est elle qui, ayant précisé les notions, édifia les doctrines connues sous les noms de systèmes du prix de revient, de la valeur commerciale, de la valeur normale. Les matériaux eux-mêmes avaient été primitivement extraits et déjà travaillés par la jurisprudence et l'administration.

b) L'activité administrative.

1° Les Réquisitions immobilières.

Les droits sont, nous l'avons dit, « des intérêts juridiquement protégés ». Nous sommes en 1914, loin du front et des nécessités immédiates de la lutte (ceci pour éviter une confusion avec la situation des dommages de guerre). Un jardin est occupé par l'armée, qui y installe un raccordement de voies ferrées avec quai de chargement ; un enclos est transformé en ballastière. Ici, comme intérêt élevé par la loi à la dignité de droit, nous trouvons celui du propriétaire qui n'est guère limité que par l'expropriation ou l'occupation temporaire de la loi du 29 décembre 1892. Nous ne voyons pas dans nos lois que la réquisition donne à l'État, en ce qui concerne les immeubles, un véritable droit d'expropriation, affranchi des formes légales et protectrices, posé par la loi du 3 mai 1841.

Pourtant, c'est bien à titre de réquisition et par la simple remise de l'ordre et du reçu appelé ici certificat d'occupation que l'administration a déclaré prendre possession, affirmant ainsi user d'un droit et ne pas agir par voie de fait. La preuve qu'elle disait vrai, c'est que, au lieu de soulever la réprobation, elle a rencontré l'assentiment général, même celui des prestataires, qui auraient été, au contraire, universellement désapprouvés, puis réprimés et punis s'ils s'étaient opposés à l'emprise. C'est que, au fond de la conscience nationale, et directement issue de la règle fondamentale que nous avons posée au chapitre II, sommeille la loi normative qui protège l'intérêt vital de la collectivité, en fait un droit devant lequel devront s'incliner les intérêts des individus, même les intérêts les plus éminents, reconnus et sanctionnés dans tous les autres cas. Cette loi normative, dont notre loi de 1877 est une expression incomplète quant au fond et une application surtout de de procédure, qui n'est pas formulée dans un texte législatif, existe à titre de coutume générale latente et passe dans les faits dès que le conflit surgit entre l'intérêt particulier et un intérêt collectif vital. C'est cette coutume que l'administration a traduite dans des textes aussi respectés que des textes législatifs, lorsqu'elle a réglementé les occupations de terrains (1).

2^o *Les Réquisitions irrégulières.*

Une autre formation coutumière, protectrice, cette fois, du droit des prestataires, c'est la création des commissions

(1) Voir circulaire ministérielle du 22 juin 1916, fixant les éléments de l'indemnité de réquisition et instituant une commission spéciale (B. O., édition méthodique de la Guerre, page 355) ; circulaires ministérielles des 29 novembre 1916 et 16 novembre 1917, sur les évaluations de terrains réquisitionnés (B. O. E. M. de la Guerre, IV, page 616, et VI, page 878).

de liquidation des réquisitions irrégulières. La loi de 1877 a établi des formes précises, presque méticuleuses, pour la réquisition. Un tel luxe de formalités est souvent incompatible avec l'urgence des besoins à pourvoir, les circonstances variées, parfois critiques où ils se manifestent, et elles furent universellement négligées pendant la guerre. Même les formalités de la délivrance de l'ordre et du reçu étaient omises, ou bien ces pièces incomplètes n'indiquaient pas la partie prenante ou n'étaient pas signées. Souvent encore, des fourrages étaient enlevés dans les champs par des troupes de passage, ou des vivres ou du chauffage par des troupes en cantonnement. Y avait-il là une simple voie de fait, un vol de denrées qui n'intéressait pas l'administration et auquel elle devait rester étrangère, ou bien une réquisition de fait mais effective tout de même qu'il y avait lieu de régulariser. C'est vers ce dernier point de vue libéral que pencha l'administration, toutes les fois du moins que l'appropriation, même irrégulière et abusive, paraissait avoir été faite pour les besoins même extra-réglementaires d'un détachement régulièrement constitué, et non au profit de militaires isolés agissant par vol ou pillage.

Pour régulariser toutes ces situations où les prestataires ne possédaient pas de titre, l'on commença par admettre, à la place de l'ordre et du reçu, un certificat du maire assisté de deux témoins, affirmant la réalité de la fourniture. Cette largeur de vues engendra des abus. C'est alors que l'administration de la Guerre créa dans chaque département, auprès de la Sous-Intendance départementale des réquisitions, une commission de liquidation des réquisitions irrégulières, chargée de recueillir les témoignages, de procéder sur place aux enquêtes. Le procès-verbal de cette commission admettant

le bien-fondé des réclamations, valait aux prestataires pièces régulières de réquisition (1).

Voilà, bien assise et judicieusement réglée, une institution coutumière de première importance, car les réquisitions irrégulières furent innombrables.

3^o *Les Commissions spéciales.*

L'administration devait se montrer plus hardie encore. La loi de 1877 faisait de la commission départementale d'évaluation des réquisitions l'organe par excellence de la fixation des indemnités. Sans doute, son avis n'était que consultatif et la décision appartenait au sous-intendant militaire. Cela ne diminue guère son importance, car cet avis doit avoir un sens, d'autant plus que les réquisitions se manifestant dans toutes sortes de domaines, leur évaluation suppose des connaissances techniques nombreuses que le sous-intendant ne peut accumuler. Des instructions successives firent, dans des cas de plus en plus nombreux, précéder cette procédure légale par la formalité préalable d'une décision du ministre rendue sur avis d'une commission spéciale. Cette idée était inspirée du titre XII du décret du 2 août 1877, modifié par le décret du 2 août 1914 touchant les réquisitions industrielles. Dès 1917, des commissions spéciales étaient instituées, non seulement pour les réquisitions industrielles (2).

(1) Voir circulaire du 20 avril 1916 (B. O., édition méthodique de la Guerre, III, page 351). La commission ainsi créée comprenait un membre militaire (fonctionnaire de l'Intendance), et un membre civil désigné par le Général commandant la région, sur présentation du Préfet.

(2) Circulaire ministérielle du 14 juillet 1915 (B. O., édition méthodique de la Guerre, II, page 249).

mais encore pour les réquisitions de terrains ou d'exploitations agricoles (1), pour les réquisitions de matériel de chemins de fer à voie étroite (2), pour les réquisitions de bois sur pied (3), pour les réquisitions d'immeubles par le service de santé (4) ; une commission spéciale fut créée en 1918 pour les réquisitions de métaux (5). En somme, pour toutes les évaluations exigeant des compétences spéciales ou techniques, l'administration soumet la question à une sorte de commission d'expertise de cinq membres y compris le sous-intendant militaire président, où domine l'élément civil et non administratif, autant que possible professionnel de la spécialité à laquelle appartient le matériel ou la propriété réquisitionnés. L'avis, uniquement consultatif, de cet organe est transmis au Ministre de la Guerre qui notifie une offre au prestataire. Si cette offre est agréée, le sous-intendant mandate ; si elle est refusée, le dossier est transmis à la commission départementale et la procédure ordinaire des réquisitions commence. Bien que le dernier mot à titre consultatif appartienne à la commission départementale, il ne faut pas en conclure que les commissions spéciales lui sont soumises. C'est bien le contraire : ces dernières, composées des techniciens, ont statué sur place, après examen des lieux et le prestataire entendu. La commission départementale ne peut donc,

(2) Circulaire ministérielle du 22 juin 1916 (B. O., édition méthodique de la Guerre, III, page 355).

(3) Circulaire ministérielle du 20 juillet 1916 (B. O. E. M. de la Guerre, IV, page 601).

(3) Circulaire ministérielle du 20 novembre 1916 (B. O. E. M. de la Guerre, IV, page 614).

(4) Circulaire ministérielle du 5 septembre 1915 (B. O. E. M. de la Guerre, II, page 252).

(5) Circulaire ministérielle du 24 mai 1918 (B. O. E. M. de la Guerre, VII, page 818).

lorsque, après un premier refus, le dossier lui revient, que se ranger, elle qui statue sur pièces, à l'avis des commissions spéciales.

Il s'agit là d'une institution très heureuse. Par sa composition, la commission spéciale doit donner confiance au prestataire porté à redouter le point de vue de l'administration. Les hommes d'expérience qui composent ce conseil sont bien placés pour faire une proposition objective et sérieuse qui tienne compte de l'intérêt général et des vues de l'administration exposées par le sous-intendant, et aussi de l'intérêt légitime du prestataire qu'ils entendent et qui sera disposé à écouter les conseils de modération de gens désintéressés, compétents et universellement considérés.

Le rôle de ces organes a été bienfaisant et considérable, statuant en général sinon toujours en fait, éloignés également des théories extrêmes du prix d'avant guerre, du prix de revient ou de la valeur commerciale, pourtant plus portés vers cette dernière, il se sont décidés pour des prix sérieux, normaux, tenant compte de la hausse qui est un fait, mais la comprimant, l'endiguant, la modérant, en éliminant ce qui serait spéculatif, rejetant aussi ce qui serait lésion pour le prestataire, faisant ainsi triompher leur point de vue moyen et pondéré. Combien de procès furent étouffés à leur naissance ! L'on arriva à ce paradoxe que les réquisitions spéciales, les plus importantes par leur chiffre, les plus délicates d'évaluation, furent évoquées en justice moins souvent, toutes proportions gardées, que les réquisitions courantes.

Institution louable, mais extra-légale et même créée contre la loi, puisqu'il s'agit d'un organe qui fonctionne à la place de la commission départementale. Ici, comme lorsqu'elle

restreignit la portée de l'article 33 (1), du décret du 2 août 1877, l'administration a vraiment, par ses pratiques coutumières, refait la loi et dans le domaine primordial de la fixation des indemnités.

1^o Les éléments de fixation des indemnités.

Au même point de vue, il est indispensable de signaler comment finirent par prendre et s'enraciner dans les tribunaux, jusque chez les prestataires mêmes récalcitrants, les habitudes de l'administration en ce qui concerne les éléments constitutifs des indemnités. C'est ainsi que, pour les réquisitions de terrains et pour celles d'immeubles du service de santé, les circulaires ministérielles que nous avons citées (2), déterminèrent avec précision les points à considérer pour la liquidation de l'indemnité et ceux à négliger.

Pour les terrains, doivent seuls être retenus les trois chefs d'indemnisation ci-après : 1^o destruction de récoltes ou pertes de façons culturales à l'entrée des occupants ; 2^o valeur locative pendant la durée de l'occupation ; 3^o indemnité pour dégradations au fonds.

Pour les immeubles bâtis, l'administration doit la valeur locative, c'est-à-dire la valeur d'occupation proprement dite lors de la réquisition, avec les charges accessoires (eau, électricité, gaz, redevances téléphoniques), et l'indemnisation des dégradations.

Sans doute, ces directives ne s'imposent pas aux tribunaux ; mais elles sont autre chose que les prétentions d'un plaideur,

(1) Voir page 54.

(2) Voir pages 60 et 61.

même considérable. Les circulaires et instructions de l'administration renferment son point de vue lorsqu'elle agit dans l'intérêt général pour organiser et faire fonctionner les services publics ou pour procurer l'exécution de la loi. L'on comprend mieux, dès lors, la très grande attention que méritent ses avis et comment ils arrivent, surtout lorsqu'ils traduisent des pratiques coutumières, à infléchir même la loi.

c) *La Jurisprudence.*

Cela ne diminue pas le rôle de la jurisprudence dans l'élaboration que nous étudions. Nous avons dit ce qu'elle nous paraît, en général, renfermer de coutumier. Il y a en notre matière des règles qui augmentent encore l'influence des tribunaux jusqu'à les faire, en fait, les maîtres souverains de l'indemnisation.

Ce qui frappe d'abord, c'est le rôle spécial et la compétence étendue des juges de paix. Leur intervention, ici, paraît à peine exceptionnelle et contentieuse : c'est d'office que le maire leur^o transmet les refus motivés des prestataires, pour que soient appelés aussitôt que possible et l'autorité militaire et les intéressés. A défaut de conciliation, le juge de paix peut prononcer (sans recourir à une citation), jusqu'au chiffre de quinze cents francs, très élevé pour cette juridiction, en 1877 surtout (1). Si la demande dépasse cette somme, procès-verbal de non conciliation est dressé et l'affaire est de la compétence du tribunal civil. En somme, toutes les réquisitions qui font litige sont évoquées automatiquement devant les

(1) La loi d'organisation générale des justices de paix de 1905 est sans influence sur les chiffres de la loi de 1877 fixant en matière de réquisition la compétence des juges de paix, soit en premier, soit en dernier ressort.

juges de paix, au moins en conciliation ; l'on comprendra l'importance de cette mesure si l'on tient compte du caractère coutumier du droit positif des réquisitions et de la tendance des juges de paix à traduire ce droit coutumier dont leur prétoire est tout imprégné.

Nous avons vu, d'après la jurisprudence et les arrêts de cassation (1), que les tribunaux fixent, en cas de litige, la valeur vraie des prestations, qu'ils peuvent choisir librement tous leurs éléments d'appréciation, à condition de ne se croire liés par aucun, que les avis des commissions d'évaluation n'ont pas devant eux force obligatoire et ne sont même pas un élément d'appréciation prépondérant.

Ce passage insensible à la procédure contentieuse et ce pouvoir presque illimité reconnu au juge ont parfois donné le change et l'on a prétendu que, dans notre droit, la fixation de l'indemnité de réquisition était judiciaire.

Il y a là une exagération. Le droit positif (loi et coutume), détermine l'indemnité due au prestataire : cette indemnité doit être égale à la valeur de la prestation fournie ; elle est fixée par le sous-intendant après avis de la commission départementale. C'est seulement si cette fixation est contestée que les tribunaux sont appelés à dire si l'indemnité allouée est suffisante ou à quel chiffre elle doit être élevée. Ils sont ici, sans plus, les interprètes du droit positif ; ils ne créent pas la règle, ils interviennent en cas de contestations sur son application pour l'ajuster aux espèces particulières.

Même ainsi ramené à ses justes proportions, leur rôle est considérable. Le pouvoir qu'ils ont d'infirmer les décisions

(1) Voir pages 11 et 14.

des administrateurs force à la longue ces derniers à tenir compte, dans une mesure plus ou moins large, des grands courants directeurs de la jurisprudence.

* * *

Après cet examen général de l'institution, de son fondement et de ses sources, il paraît intéressant de rassembler les données que nous avons acquises :

Traits caractéristiques de la Réquisition d'aujourd'hui.

La réquisition est, à une époque extraordinaire (la guerre ou les rassemblements de troupes), un mode normal et régulier, bien que subsidiaire, de pourvoir aux besoins de la défense nationale. Par elle, les autorités militaires peuvent exiger, contre indemnité ultérieure, tous services, le transfert de la propriété ou de la possession des biens meubles, l'exercice de tous les attributs de la propriété sur les biens immeubles. Elle n'est plus exceptionnelle que par le temps où elle s'applique. La réquisition est réglementée, chez nous, par une loi de procédure, mais surtout par la coutume sortie tout récemment de la conscience nationale, sous le coup d'une guerre inexpiable, et pour la nécessité vitale de la collectivité.

Sources du droit des Réquisitions.

Cette coutume est exprimée par le sentiment général et l'opinion commune, certes, avec plus de précision par les habitudes de l'administration codifiées souvent dans des cir-

culaires, et puis par la jurisprudence des tribunaux civils et des cours d'appel; avec moins de science juridique, mais souvent avec vérité et naturel par les sentences des juges de paix, enfin, d'une façon plus synthétique et plus scientifique, par la doctrine. Voilà où il nous faut chercher, bien plutôt que dans la loi de 1877 où elles ne peuvent pas être, les règles actuelles du droit des réquisitions et son esprit, c'est-à-dire cet ensemble de rapports qu'il doit avoir avec diverses choses, et surtout avec ses origines « avec l'objet du législateur, *avec l'ordre des choses sur lesquelles il est établi* », rapports dont le faisceau constitue, selon Montesquieu, *l'Esprit des Loïs* (1).

(1) « La loi, en général, est la raison humaine, en tant qu'elle gouverne tous les peuples de la terre, et les lois politiques et civiles de chaque nation ne doivent être que les cas particuliers où s'applique cette raison humaine. Elles doivent être tellement propres au peuple pour lequel elles sont faites que c'est un très-grand hasard si celles d'une nation peuvent convenir à une autre nation » — Lire dans MONTESQUIEU, *L'Esprit des lois*, l'énumération des rapports dont l'ensemble constitue, selon lui, l'esprit des lois (livre I, chapitre III).

CHAPITRE IV

De l'Indemnisation des Réquisitions

I. — NOTION DE L'INDEMNISATION

A. *Fondement de la notion d'indemnisation des Réquisitions.*

Les droits sont des intérêts juridiquement protégés. L'institution des réquisitions avoue et protège l'intérêt qu'a l'État représentant le groupement à appréhender les choses sans délai, pour en user en toute liberté en vue de la défense nationale. Mais les biens soumis à cette sujétion ne sont pas sans maître : ils sont appropriés, et nous avons vu comment, historiquement, était né le droit à indemnité des propriétaires ou détenteurs. Rationnellement, il s'explique ainsi : l'individu social, voilà l'activité ordonnée par le droit. Le fait primordial, la réalité profonde, l'être au sens philosophique du mot, c'est l'individu. Que l'homme soit social, ce n'est que sa manière d'être, qu'une qualité essentielle à son existence, mais dont il est tout de même le support. On peut, à la rigueur, concevoir l'homme ou les hommes sans la société ; on ne peut

se faire une idée de la société sans les hommes. L'homme vit dans la société, mais il ne vit pas pour elle ; la société n'est pas sa fin, elle est au contraire organisée pour donner aux individus le maximum d'utilité. D'autre part, les hommes ne peuvent rien faire qui désagrège le corps social et ils doivent au besoin se diminuer, comprimer leur intérêt pour faire vivre le groupement, puisque, s'il n'était plus, eux-mêmes êtres sociaux ne pourraient plus vivre.

De tout cela, il résulte que l'intérêt individuel et le droit individuel préexistent et sont prééminents et supérieurs, dans un certain sens, à l'intérêt et au droit du groupement. Le corps social a trouvé avant lui des individus pour lesquels il s'est organisé. Il peut, il doit leur demander de se sacrifier pour lui permettre à lui de se maintenir, mais, lorsque ceux qui le représentent recourent à cette extrémité, ils doivent se souvenir qu'ils agissent non pour eux en tant que gouvernants, non même pour le groupement considéré fictivement comme une personne ayant par sa nature certains droits, mais dans un but de solidarité sociale et dans l'intérêt général ou pour la nécessité générale des individus du groupement ; *c'est la limite, la mesure et la justification de leur activité oppressive ou même destructive de l'individu.*

Mais, justement, la solidarité sociale, base des relations des hommes, exige que le maintien du groupement ne se fasse pas aux frais d'un seul ou de plusieurs individus, puisque tous continueront à profiter des bienfaits de son existence.

D'autre part, nous avons dit que la nécessité générale marquait la limite et était la mesure du pouvoir absorbant du groupement qui ne doit faire que tout juste ce qui est indispensable au but poursuivi ; or, ces deux principes postulent l'indemnisation des réquisitions :

Le premier veut que les charges destinées à procurer ou sauvegarder aux individus l'élément social, le milieu nécessaire à leur vie, soient réparties entre tous les bénéficiaires de cet élément.

Le deuxième exige que le groupement se borne à l'opération minima indispensable : il lui faut du matériel, des fournitures, qu'il les achète ! ; on ne veut pas les lui vendre ? Qu'il les prenne de force, mais à charge de paiement.

C'est à dessein que nous employons ce mot paiement au lieu de celui d'indemnité. Nous pourrions ainsi raisonner avec plus d'indépendance et sans que le vocabulaire nous incline vers des idées qui ne sont peut-être pas dans la réalité.

B. Contenu de la notion d'indemnisation.

Donc, le prestataire doit être désintéressé, indemnisé, si l'on veut (*indemnis*, sauf, quitte de toute perte). Cette notion nous paraît claire et précise, et les auteurs de la loi de 1877 ne semblent pas avoir soupçonné la controverse qu'ils ouvraient lorsqu'ils disaient, dans l'article 2 : Les réquisitions « donnent droit à des indemnités représentatives de leur valeur ». Et pourtant, dans le domaine des réquisitions, rien n'a été et n'est encore plus discuté. D'où cela peut-il venir ?

La notion de valeur est très délicate, extrêmement mobile et variable avec le temps, le lieu, très discutable dans ses éléments, avec, pour régulateur, la loi de l'offre et de la demande sanctionnée par les transactions (vente, échange, etc.).

a) La notion courante.

En temps normal, c'est encore clair et précis : ce que l'on entend en pratique par valeur d'une chose, c'est son degré

de désirabilité exprimé par une cote (1), le sacrifice que l'on est prêt à s'imposer (que l'on se prive d'une chose cédée à un autre ou que l'on fasse un effort, un travail), pour se la procurer. Cette valeur s'exprime par la monnaie qui, en même temps qu'elle est un objet commode d'échange, devient une unité de mesure : le franc, la livre, le dollar permettent de comparer entre elles des choses de valeurs différentes, comme le mètre permet de comparer des longueurs, le kilogramme des poids. On objecte que l'étalon monétaire, pris comme unité de mesure des valeurs, n'est pas fixe à travers le temps, tandis que le kilogramme et le mètre le sont. C'est évidemment un inconvénient, mais qu'il est possible de corriger de différentes manières (2) qui permettent de déceler avec une précision relative mais suffisante les variations apparentes des valeurs qui seraient dues à la modification de l'étalon. En tout cas, cet inconvénient disparaît dès qu'il s'agit de comparer entre elles au point de vue valeur deux choses au même temps.

Pour les choses de genre qui sont courantes, il s'établit de soi-même une cote bien assise et, en temps normal, susceptible seulement de très faibles oscillations ; ce sont les cours des mercuriales ou les cotes des bourses, qui tendent à établir vraiment, à un moment considéré et à un endroit donné, le classement des choses d'après leur valeur.

La même fixité n'existe pas pour la valeur des choses qui sont des espèces et qui, ne pouvant faire exactement fonction l'une de l'autre, ne sont pas interchangeables entre elles : un

(1) GIDE, *Principe d'économie politique, notions générales*, paragraphe vi.

(2) Le plus usité des moyens employés pour cette correction est celui des *Index Numbers*.

champ, une maison, un cheval de course. Pourtant, cette valeur existe et sans variations extrêmes en temps normal ; connue moins facilement et moins généralement, elle est susceptible d'être déterminée avec certitude. Rien de variable, à première vue, comme la valeur d'un champ : elle est fonction de la fertilité du sol, de son état d'entretien, de la proximité des lieux habités, des disponibilités, des tendances des amateurs. Les champs ne sont pas assimilables les uns aux autres ; pour eux, il n'y a pas de cours. Consultez un paysan, il vous dira avec une approximation surprenante ce que vaut un terrain donné. Vous avez une maison dont vous voulez vous défaire ; demandez à un notaire expérimenté, il vous en dira la valeur, c'est-à-dire ce que normalement vous pourrez en tirer. Évidemment, il n'y a pas, à proprement parler, de marché des immeubles, il n'y a pas de cours établi, pas de cote où vous puissiez lire ce que vaut un champ, une maison, car ici tout est affaire d'espèces, ces choses ne conviennent qu'à quelques personnes qui les désirent en vertu de certaines considérations ; l'homme d'expérience qui connaît ces considérations locales vous renseigne sur leur valeur avec certitude et précision.

b) Facteurs qui ont obscurci la notion.

Toutefois, il demeure que, pour les choses considérées dans leur espèce, la valeur n'est donnée que par une expertise, même succincte et sur laquelle on peut différer. Or, en matière de réquisition, les deux estimateurs sont bien mal placés pour se rencontrer : d'un côté le prestataire, porté naturellement, même de bonne foi, à surestimer sa chose, car il la connaît, il a des habitudes auxquelles il tient ; de l'autre, l'adminis-

tration qui, même locale (commission départementale d'évaluation ou sous-intendant), est éloignée, pourra difficilement connaître et apprécier toutes les situations particulières et d'espèce qui, dans ce cas, sont de première importance.

Et puis, l'administration a souvent considéré comme un droit régalien, attribut indiscutable de l'éminente personne État qu'elle représente, ce qui n'est qu'un pouvoir exorbitant du droit commun à elle concédé dans l'intérêt général du groupement. Cette conception met donc en présence une personne *publique souveraine*, l'État, et des personnes *privées et sujettes* dont les intérêts sont contraires (1). De là le point de vue restrictif souvent admis au début par l'administration, qui s'est écartée la première de la notion de valeur pour descendre au-dessous et essayer de faire prévaloir le point de vue du prix de revient.

Cette doctrine s'étendait à toutes les choses réquisitionnées, même à celles comprises sur les mercuriales. Malgré le talent avec lequel elle fut souvent présentée et les sentiments patriotiques qui la rehaussaient, elle eut peu de succès ; elle ne réussit pas à prendre pied dans la jurisprudence et, dès le début de 1916, les cours et tribunaux (2), en avaient fait justice.

C'était justement le moment où la hausse sur les prix d'avant guerre devenait appréciable et entraînait à sa suite les demandes des prestataires. Sa première position devenue intenable, l'administration se replia sur d'autres plus solides et qu'elle organisa savamment ; elle rechercha, pour le mettre en lumière, tout ce qu'il y avait d'artificiel, de factice, de

(1) Voir nos développements à ce sujet, page 9.

(2) Voir nos développements à ce sujet, chapitre I, pages 21 et suivantes.

spéculatif, de faux, de frauduleux même, dans les bonds souvent désordonnés des prix. A la valeur commerciale d'alors ainsi définie et stigmatisée, elle opposa ce qu'elle appelait la valeur réelle, normale, intrinsèque, souvent délicate à définir, mais pour laquelle la valeur d'avant guerre, le prix de revient ou d'achat pouvaient offrir, selon elle, des éléments, des localisations. Et encore, cette valeur réelle, normale, intrinsèque, elle tenta de l'atténuer en en éliminant tout bénéfice ; le prestataire, affirmait-elle, devait être couvert seulement de sa perte. Les intéressés se défendirent vigoureusement ; certains tribunaux cherchèrent des moyens termes, apportèrent des atténuations, des dégradés, ménagèrent des transitions. La doctrine bâtit des systèmes. Ainsi naquirent ces conceptions complexes, obscures et chaotiques qui supplantèrent et obscurcirent pour un temps la claire notion de valeur.

La vie ne s'y asservit pas.

Chose curieuse, ainsi que nous l'avons noté dans notre étude de la jurisprudence, la vie fut plus forte que la contrainte qu'on voulait lui imposer ; les faits ne suivirent pas les systèmes. Il fallait bien motiver les décisions ; mais la Cour de cassation ayant permis aux juges de statuer en fait, les faits seuls importaient, et, fréquemment, délaissant, au moment de conclure, la doctrine compliquée de leurs considérants, les tribunaux en revenaient aux claires données de la réalité, faisant application de la règle de droit qu'ils découvraient au tréfond de leur conscience mais qu'ils ne formulaient pas. Chose plus extraordinaire encore, on pourrait en dire autant des solutions presque toujours équitables des autorités

administratives, en désaccord avec les doctrines étroites et compliquées qu'elles avaient eu tant de peine à construire.

La règle qui, plus forte que tout, inspirait ces solutions, est cette loi normative dont nous avons parlé, reposant sur la réalité, perçue dans les faits et reconnue par la conscience nationale (1). Nous allons analyser son contenu

c) Son contenu réel : 1° L'idée de sacrifice et de force majeure ?

La réquisition s'ouvrit, en 1914, au milieu d'une vraie ferveur patriotique. Tous éprouvaient le besoin du sacrifice, de faire quelque chose pour le pays ; nombreux furent ceux qui, sur le passage des troupes, fournirent gratuitement des vivres et du fourrage ; innombrables et importants étaient les dons

(1) C'est ce qu'exprimait le grand publiciste anglais DICEY, dans son livre *Le Droit et l'opinion publique*, par ces paroles : « Il existe, à une époque donnée, un ensemble de croyances, de convictions, de sentiments, de principes acceptés ou de préjugés fermement enracinés qui, pris ensemble, forment l'opinion publique d'une période particulière, ou ce que nous pouvons appeler le courant régnant de l'opinion. En ce qui concerne tout au moins les trois ou quatre derniers siècles et particulièrement le dix-huitième siècle, l'influence du courant dominant de l'opinion a déterminé en Angleterre, directement ou indirectement, si nous considérons la question largement, le cours de la législation ». Seulement, ainsi que le remarque M. le professeur DUGUIT (*Les transformations du Droit public*, p. 78), « l'opinion ne joue ce rôle que lorsqu'elle en est arrivée à considérer qu'une certaine règle s'impose sous une sanction sociale. En d'autres termes, l'opinion publique ne devient facteur de législation que lorsque les consciences individuelles qui concourent à la former ont acquis un contenu juridique. Il arrive un moment où la notion du caractère obligatoire de certaines règles pénètre si généralement et si profondément la conscience des membres d'une société que toute loi qui les formule rencontre immédiatement une adhésion unanime et que son caractère obligatoire apparaît à tous avec la plus complète évidence ». Il est évident que nous en sommes arrivés à ce stade, en ce qui concerne l'indemnisation des réquisitions, puisque la jurisprudence et l'administration elle-même traduisent spontanément, alors même qu'elles voudraient le contraire, le sentiment général.

aux hôpitaux ; lorsque la réquisition frappa pour de menues fournitures, elle ne suscita aucun heurt. Les réquisitions plus considérables faites sur des entreprises, maisons de commerce ou firmes moins accessibles aux sentiments désintéressés, ne trouvaient pas non plus une ambiance défavorable ; les affaires étaient arrêtées, et, comme les doctrines restrictives de l'administration n'avaient pas encore pris corps, l'on ne mesurait pas la part de sacrifice que la réquisition pouvait infliger.

Dans un mouvement instinctif, spontané et généreux, la conscience nationale fut donc inclinée dès l'abord à voir, dans la réquisition, encore peu fréquente et relativement peu importante, une sorte de participation du prestataire aux malheurs de la guerre. Sans doute, l'on était indemnisé ; mais le cultivateur qui avait livré ses chevaux et ses attelages, n'eût-il pas préféré les conserver ? Lorsqu'il les avait conduits à la commission qui les avait levés, il avait bien senti que le grand fléau commençait déjà à frapper et, résigné, il avait pris les bons et les mandats qu'on lui avait remis, sans trop se demander s'ils représentaient la valeur exacte de sa chose.

La réquisition tenait en somme de la force majeure, participait de la guerre qui déchaîne tant de fléaux sans réparation, et elle comportait une part de sacrifice, d'autant plus facilement acceptée qu'elle profitait au pays. Cela, c'était une impression, un sentiment. La guerre se prolongeant, s'éternisant, il fallut vivre avec la réquisition, répondre par elle aux besoins accrus qu'elle devait satisfaire. L'on se demanda ce qu'elle contenait rationnellement et juridiquement, et voici ce que, dès la fin de 1914, l'on pouvait démêler :

2° *L'idée d'équivalence entre la prestation et l'indemnité allouée.*

L'on avait toujours admis que les réquisitions donnaient droit à quelque chose, à une indemnité. Les premiers moments d'émotion passés, l'on se prit à préciser cette notion, à compter à vérifier ce que l'on recevait et il fut établi qu'il devait y avoir une *certaine relation entre la fourniture faite et l'indemnité allouée*. L'administration elle-même l'accepta, puisqu'elle soutint que cette relation était un rapport d'équivalence entre l'indemnité et le prix de revient.

Non pas sur le pied du prix de revient.

Superficiellement et à première vue, il y a là quelque chose qui séduit par son objectivité apparente. Mais cette conception toute théorique, contredite par la réalité, révèle vite son inanité. Il y a dans les faits un divorce absolu entre la valeur des choses et leur prix de revient : des objets manufacturés semblables sortant de fabriques différentes, ne peuvent avoir le même prix de revient. Une maison coûte, à construire, aussi cher à la campagne que dans un centre urbain ; une fois bâtis, les deux immeubles auront une utilité, une valeur très différentes, l'immeuble rural valant beaucoup moins. Une belle maison de maître avec aisances et dépendances peut valoir, en très grosse moyenne, dans des campagnes adonnées exclusivement à la culture, 10.000, 12.000 ou 15.000 francs, très exceptionnellement 20.000 francs ; à édifier, elle eût coûté, dès avant la guerre, environ 60.000 fr., et, actuellement, le triple. Indemniser sur cette base un prestataire ayant subi des dégâts de cantonnement pourrait,

suivant les cas et par le seul jeu du hasard, lui causer une perte ou un bénéfice considérable.

Lorsque la théorie du prix de revient (1), ne fut plus soutenable, l'Intendance tenta de faire admettre comme contrepartie de la fourniture, une sorte de valeur sinon partielle, du moins atténuée, rectifiée, qui avait la prétention de couvrir le prestataire de sa perte, mais éliminait tout bénéfice acquis et toute chance, tout espoir de gain ; ce point de vue rallia un temps et retient encore un certain nombre de tribunaux, en principe du moins, car nous avons déjà dit qu'en pratique les juges statuent en fait et en équité.

Mais l'administration délaissa vite d'elle-même cette notion obscure, Si un prestataire frappé demande, outre la valeur de sa chose, un supplément sous prétexte qu'il n'était pas vendeur, qu'il escomptait des circonstances une plus-value, qu'il aurait vendu plus tard et aurait profité d'une hausse déjà ébauchée dès maintenant, que l'objet prélevé lui sert à une exploitation fructueuse et le prive du profit qu'il en escompte, il ne doit pas être écouté, et si c'est ce que l'on entend lorsque l'on parle d'un bénéfice, nous sommes d'accord, car dans tout cela

(1) En ce qui concerne surtout la question de l'indemnisation, il ne faudrait pas chercher, dans les réquisitions civiles, des éléments de solution ni même des points de comparaison. Ainsi que le signale M. le professeur ROLLAND (*Les réquisitions civiles en temps de guerre, Revue de droit public*, 1917, page 634), il y a, entre les réquisitions civiles et les réquisitions militaires, une différence fondamentale. « Les réquisitions militaires pourvoient aux besoins d'un service public déterminé, le service de l'armée. Avec la réquisition civile, il n'est pas question de ce service-là ; mais il ne s'agit même plus des besoins d'un service public. Ce sont les besoins directs du public qui sont pris en considération ». On s'explique, dès lors, que ce soit tout simplement le cours commercial, taxé ou non, qui soit la mesure de l'indemnité. « S'il en était autrement, les denrées réquisitionnées étant destinées, le plus souvent, à faire retour au public, la réquisition aboutirait à permettre à l'État, soit de réaliser un bénéfice, en revendant à prix courant ce qu'il avait acquis à bon compte, soit de concurrencer les initiatives privées, en vendant à meilleur marché ».

il s'agit de quelque chose de futur et d'incertain. Mais, ce que nous ne comprenons pas, c'est que, lors de la réquisition d'un objet dont la valeur bien établie est dix, l'on prétende faire en elle une discrimination et dire, là-dessus, huit représente la perte, deux est le bénéfice. Ce raisonnement est inexact même si l'objet n'a rien coûté, parce qu'il est le produit d'un don ou d'un heureux événement (1).

L'idée d'équivalence sur le pied de la valeur réelle et objective.

Le patrimoine d'une personne est l'ensemble de ses biens et de ses charges, ou plus exactement la somme algébrique des valeurs représentées par ses droits actifs et passifs appréciables en argent. Un patrimoine est une universalité dont les éléments toujours en transformation et en mouvement ont de l'importance non eux-mêmes, mais par la valeur, sorte de puissance d'achat, d'énergie d'échange qui y est incluse. Les éléments d'un patrimoine sont, si l'on veut, des accumulateurs de valeur ; ils ne valent que par le potentiel d'achat qu'ils renferment, comme les accumulateurs électriques valent seulement par l'énergie qu'ils retiennent. Au point de vue patrimonial, une maison, un champ ne sont intéressants que parce qu'ils valent 1.000 francs ou 10.000 francs ; je puis y tenir parce qu'ils sont des souvenirs de famille ou parce que je leur attribue de par mes habitudes un charme qu'ils n'ont

(1) Il en est de même, a fortiori, lorsqu'il s'agit du bénéfice commercial. Comme l'observe judicieusement le juge de paix de Craonne (Hte-Loire), dans sa décision du 25 mars 1916 (*Revue des juges de paix*, 1916-285), « le prix de la fonction du commerçant, quand elle s'est exercée sur un produit, s'ajoute nécessairement au coût de production ; l'allocation d'un bénéfice honnête et raisonnable représentant ce prix est conforme au véritable sens de l'article 2 de la loi du 3 juillet 1877 et répond à l'esprit d'équité qui en a inspiré les termes ».

que pour moi : ce n'est pas un point de vue patrimonial, cela n'augmente pas leur valeur. Mon patrimoine s'accroît et je m'enrichis lorsque l'un de ses éléments voit augmenter, grâce à mon travail ou en dehors de moi, cette sorte de puissance qui est en lui ou lorsqu'il se transforme en un autre élément représenté par un potentiel plus fort. C'est le cas si je vends pour 12.000 francs une maison qui ne vaut que 10.000 francs, lorsque j'échange mon champ qui vaut 2.000 francs contre un autre qui en vaut 3.000. Je m'enrichis encore lorsque, au lieu de consommer le fruit de mon travail, salaire, traitement, récoltes, objets rendus utilisables par moi, je les tiens en réserve ; mon patrimoine s'est augmenté, l'énergie d'utilité objective incluse en lui s'est accrue. Les hypothèses inverses m'auraient appauvri. Dans le cas de l'échange et de la vente, il y a, à l'intérieur du patrimoine, changement des signes, si l'on veut, changement des accumulateurs de valeur, substitution de l'une à l'autre ; pour que l'opération se fasse sans appauvrissement ni enrichissement, il faut que le même potentiel d'énergie soit amassé dans les deux (1).

Il faut prendre garde que la vente ou l'achat ou l'échange avec appauvrissement, ne sont pas forcément désavantageux pour la partie apparemment défavorisée ; cette dernière peut être amenée à ce sacrifice momentané et provisoire par des circonstances qui le lui payeront au centuple : un industriel est séparé d'une voie ferrée par un terrain qui vaut 5.000 fr. et qu'il achète 10.000 francs parce que le vendeur cultivateur, attaché à la terre ou exploitant la circonstance, ne veut pas

(1) Comme le dit le Tribunal civil de Marmande dans un jugement du 11 mai 1916 (*Les Greffiers*, 1916-278), « l'idée d'indemnité évoque la rentrée dans le patrimoine de la personne dépossédée, d'une valeur égale à celle qui en a été enlevée ».

vendre à moins. Sur l'heure et pendant un moment de raison, il aura remplacé dans son patrimoine une valeur de 10.000 fr. par une valeur de 5.000 francs, mais, dès l'incorporation de ce terrain à son groupe industriel, il en aura accru la valeur par une sorte de création spontanée d'énergie, dans des proportions bien supérieures.

Les prix ne traduisent pas la valeur réelle et objective.

Cela montre que les prix des ventes, marchés, contrats ne traduisent pas forcément la valeur, celle du moins que nous avons définie et que nous pourrions appeler la valeur objective ou réelle (1). C'est qu'ils expriment l'offre et la demande de deux individus, c'est-à-dire leur appréciation en fonction de leur situation personnelle qui peut être exceptionnelle, et non pas la loi économique de l'offre et de la demande. Ces deux individus peuvent faire erreur ou être trompés, et, surtout lorsqu'ils contractent, ils estiment la chose non à sa valeur objective, mais à ses possibilités, à sa capacité de rendement, d'utilisation eu égard à l'usage qu'ils se proposent d'en faire, à la destination qu'ils veulent lui donner. Dès lors, les prix expriment, si l'on peut dire, une valeur de convenance, de circonstance ; ils ne traduisent pas forcément la valeur autour de laquelle pourtant ils se maintiennent en temps normal.

C'est vrai aussi des ventes aux enchères et des ventes sur les marchés ou dans les Bourses, où les choses pareilles à vendre sont nombreuses. Combien de ventes aux enchères

(1) Réelle au sens étymologique (Res), valeur de la chose d'après le potentiel d'achat inclus en elle.

sont entravées par la collusion et les ententes des amateurs ! Même sans cela, la vente se contracte forcément à l'offre la plus haute, c'est-à-dire vers la valeur non objective, mais de destination et personnelle la plus élevée attribuée à l'objet par l'un des acheteurs. Dans les marchés et les bourses, ce que nous venons de dire est encore vrai quoique à un degré moindre, surtout en temps normal ; et ici entre en jeu la spéculation proprement dite qui, suivant ses visées et par toutes sortes de manœuvres, peut faire le vide sur le marché ou l'inonder, créant la disette ou l'abondance.

La confusion de la valeur et des prix, dont il faut bien se garder, a été souvent faite. La jurisprudence lui doit en grande partie ses tâtonnements et ses obscurités ; ainsi, lorsqu'elle parle de « valeur commerciale », c'est presque toujours prix pratiqués dans le commerce qu'il faudrait dire.

Pour être distinctes, les deux données réagissent l'une sur l'autre : la valeur objective est pour les prix, surtout en temps normal et les cas exceptionnels mis à part, comme une sorte de moyenne qu'ils tendent à encadrer. D'autre part, pour la même chose, des prix répétés, quelle que soit la considération les inspirant (valeur subjective ou valeur objective), orientent à la longue la valeur dans leur sens (1).

C'est que la valeur même objective a quelque chose de subjectif. Sans dire, avec certains économistes, que la valeur des choses est toute en nous et que c'est nous qui la mettons

(1) C'est ce que remarque l'arrêt de cassation du 17 juillet 1919, qui décide que le juge use seulement de son pouvoir souverain d'appréciation lorsqu'il déclare que, les cours invoqués n'étant pas faussés, « il y a lieu d'attribuer une indemnité se rapprochant des prix pratiqués au jour de la réquisition », ajoutant « qu'on ne saurait en faire abstraction complète pour retenir uniquement le prix de revient, qui ne constituerait pas la légitime réparation de la perte subie par le prestataire » (*Gaz. Pal.*, 1920-338).

dans les choses, il est incontestable que ce qui fait la valeur des choses, c'est la propriété qu'elles ont de satisfaire plus ou moins à nos besoins ou à nos désirs, et plutôt même, la croyance ou encore l'espérance que nous avons qu'elles y satisfont ou peuvent ou pourront y satisfaire. Mais ces croyances, ces espérances sont en général assez répandues et même universelles pour que nous puissions affirmer, sinon qu'elles sont dans les choses, du moins et cela suffit à leur objectivité, qu'elles nous sont inspirées par elles ou à leur occasion. Il ne faut pas dire que la valeur objective d'une chose, à un moment donné, résulte de la moyenne des valeurs subjectives que lui attribuent tous ceux qui seraient désireux de l'acquérir, toutefois les valeurs subjectives retentissent sur la valeur objective. J'ai, dans une campagne retirée, une maison toute ordinaire qui peut valoir 8.000 francs ; les amateurs sont rares ; toutefois, l'un m'a offert cette somme. Un original, sans trop savoir pourquoi, ou encore un homme riche qui a découvert que cette maison est le berceau de sa famille, veut à toute force l'acquérir sur l'heure et m'offre 50.000 fr. Dirai-je que la valeur objective, moyenne des deux valeurs subjectives ci-dessus, est de 29.000 francs ? Évidemment non ; toutefois, les valeurs subjectives ne sont pas indifférentes et si, pour des motifs quelconques, plusieurs individus m'offraient 50.000 francs de ma maison, la valeur objective de cette dernière augmenterait.

La valeur vraie.

En résumé, la valeur est elle-même, elle est un fait ; elle est, pour chaque chose, l'énergie réelle d'échange qui y est incluse, elle est ce qu'elle est : sa notion n'est pas réductible à

une autre dont elle découlerait et où elle puiserait sa raison avec son quantum. Elle n'est ni le prix d'achat, ni le prix de revient. Le bon sens populaire ne s'y trompe pas, lui qui juge toute opération d'achat, de vente, de construction en disant : « c'est cher ou c'est bon marché ». Cela signifie : le prix payé est supérieur ou inférieur à la valeur.

Voilà bien quelle est l'indemnité représentative des choses en matière de réquisition. En payant cette valeur objective, l'administration fait entre son propre patrimoine et celui du prestataire un simple échange, un virement, une compensation, elle remplace un accumulateur renfermant une énergie d'échange de dix (l'objet réquisitionné), par un autre, du numéraire, de même potentiel : ni l'un ni l'autre ne sont enrichis, ni appauvris ; il y a une opération blanche, une transformation d'énergie, sans création ni perte.

La relation qui doit exister entre la fourniture requise et l'indemnité allouée en remplacement est donc un rapport d'équivalence, c'est, pour être exact et complet, un rapport d'égalité entre l'indemnité et la valeur de la chose telle que nous l'avons définie. C'est la vérité profonde, le principe clair et précis déduit rigoureusement des situations en présence, de la nature des intérêts à concilier ou à ordonner. C'est l'aboutissement nécessaire de toute théorie qui admet que les réquisitions donnent droit à une indemnité. Les efforts faits par l'administration pour faire prévaloir un rapport d'équivalence fondé sur d'autres bases, le prix de revient, ou une relation avec une valeur spéciale dite de réquisition sont un témoignage rendu à la vérité qui éclate.

II. — EXEMPLES ET APPLICATIONS DE CETTE NOTION

La notion de valeur étant ainsi précisée, les solutions pratiques en matière de réquisition vont en découler.

1^o *Marchandises cotées dans les bourses ou les marchés.*

Nous avons dit que la valeur objective n'inspirait pas forcément et à elle seule des prix ; or, les cours commerciaux sont des prix ; il n'y a donc aucune raison de les admettre de plain-pied et sans contrôle comme représentatifs de la valeur, même lorsqu'il s'agit de marchandises fongibles entre elles, même si elles sont abondantes, ont des cours bien assis et constatés par des mercuriales ou des cotes. Raisonner autrement, ce serait confondre valeur objective et prix. Il faudra donc rechercher, par une sorte d'expertise, le potentiel d'achat renfermé dans l'objet réquisitionné et c'est ce potentiel d'achat qu'il faudra remettre sous forme d'indemnité en argent dans le patrimoine qui a fourni la prestation. Voilà la théorie ; en fait, dans des conditions normales et pour les choses fongibles cotées dans des mercuriales, les cours commerciaux sont très proches de la valeur lorsqu'ils ne la traduisent pas ; il va de soi, en effet, que les acheteurs s'abstiennent, en général, et qu'il n'y a pas de cours lorsque la demande leur ferait dire : « c'est cher », c'est-à-dire le prix qu'on me fait est supérieur à la valeur.

Ce que nous venons de dire de « l'irréalité » (1), des prix ordinaires s'applique à plus forte raison aux prix obtenus par des manœuvres spéculatives, factices, semant sur le marché des croyances, des espérances contraires à la réalité. Quant aux prix obtenus par des moyens frauduleux, il va de soi qu'ils n'ont aucun sens.

2° *Marchandises monopolisées ou raréfiées.*

S'il s'agit de choses en monopole (objet d'une propriété industrielle ou fabriquées en vertu d'un brevet d'invention), il ne saurait y avoir de cours puisque toutes les offres sont dans une seule main. Il en va de même pour les marchandises difficiles à produire ou à avoir pour des raisons spéciales (importance des capitaux nécessaires, de l'outillage de production, situations particulières), qui sont, en fait, comme monopolisées. Une opération très délicate d'expertise s'impose pour déterminer le potentiel d'achat, la force d'utilité objective incluse dans les fournitures, leur valeur réelle. C'est cette valeur réelle qui sera due intégralement, non seulement le prix de revient majoré de frais généraux importants pour les risques économiques et autres du temps de guerre, mais aussi ce que l'on a souvent éliminé dans la valeur comme étant du bénéfice.

Si les marchandises raréfiées sont sous la loi des vendeurs en raison de l'importance des besoins et de la pénurie des offres, il va de soi qu'il n'y a pas lieu de subir leur volonté traduite dans des cours de famine. Là encore, l'expertise s'impose

(1) Irréalité est pris ici dans un sens technique et signifie non conforme à la valeur réelle (res), objective de la chose.

pour fixer la valeur réelle des choses réquisitionnées ; à l'aide d'une méthode voisine des *index numbers*, il est possible de déterminer d'assez près ce qui, dans des prétentions inattendues, peut être justifié par un prix de revient multiplié, par la hausse générale des choses, par l'augmentation des besoins par rapport aux offres, par l'accroissement des signes monétaires en circulation, et ce qui serait purement spéculatif.

3^o Répercussion des troubles politiques, économiques, etc., sur la valeur.

Nous venons de dire que l'accroissement des signes monétaires en circulation et l'augmentation des besoins par rapport aux offres, autrement dit la raréfaction des choses, augmentait leur valeur et le chiffre qui en est l'expression. Le principe inverse est, en matière de réquisition au contraire communément posé et admis en théorie comme un axiome, aussi bien en doctrine qu'en jurisprudence. Cela tient à la confusion dont on a tant de peine à se garder entre la valeur et les prix. Valeur actuelle ne veut pas dire prix actuel. Que les prix, en temps de guerre, aient le plus souvent un caractère spéculatif, c'est l'évidence, puisqu'ils sont l'expression de la valeur subjective attribuée par deux parties à la chose objet de leur transaction : il y a place ici pour toutes les erreurs, toutes les tromperies, toutes les espérances, toutes les illusions. Une quantité de jugements contient cette confusion : on y trouve la critique des prix « faussés » par des circonstances particulières de spéculation, de raréfaction des marchandises, par la réquisition notamment, par les difficultés et la diminution de la production et des transports. Cela fait, on en déduit ce que l'on apprécie dû à ces facteurs et l'on trouve ainsi ce que

l'on appelle « la valeur vraie » et qui n'est guère qu'un prix d'avant guerre légèrement modifié et renforcé.

Voici un jugement caractéristique de cette conception :

« Attendu... que l'impossibilité d'appliquer d'autres prix (que ceux en cours lors de l'ouverture des hostilités), provient de l'élévation, depuis la guerre, du coût des matériels de chemins de fer à voie étroite, due aux réquisitions mêmes dont ils ont été l'objet, au renchérissement des matières premières et de la main-d'œuvre causé par l'état de guerre ;

« ...Attendu que les prix pratiqués pour ces matériels ont été viciés d'abord par les réquisitions extrêmement nombreuses et portant sur des objets en nombre relativement limité ; que l'élévation de la main-d'œuvre, la hausse des matières premières qui ont ensuite influé sur ces prix apparaissent exclusivement dues à l'état de guerre ; que l'augmentation des prix a ainsi un caractère anormal qui ne permet pas de les prendre comme élément de comparaison ;

« ...Attendu que les prix du matériel neuf, en 1914, à une époque où nulle cause de trouble n'influaient sur les cours, donnent assurément une base d'appréciation solide... et que la réduction (faite sur les prix de 1916), se justifie puisque cette hausse est, d'après ce qui précède, due exclusivement à des facteurs qui la vicie et ne permettent pas de la considérer comme en corrélation avec la valeur vraie ». (Tribunal civil de la Seine, 13 juin 1918, *Gazette des Tribunaux* des 19 et 20 août 1918.)

Nous n'arrivons pas à comprendre cette méthode. Encore une fois, les prix n'expriment pas forcément la valeur. La valeur existe, elle est un fait qui se constate ; elle est donnée par la résultante des actions et réactions des forces économiques en présence : la direction et la nature de ces forces

changeant, elle ne peut demeurer. C'est dire qu'elle est fonction de toutes les circonstances économiques et même politiques qui peuvent avoir pour effet de modifier l'intensité de la production, de la circulation ou de la consommation des richesses. Comment prétendre que le naufrage d'une cargaison importante de marchandises déjà rares n'augmentera pas la valeur de celles qui sont sur le continent. Une récolte déficitaire ou abondante, une maladie épidémique sur le bétail restent-elles sans influence sur la valeur de ces biens ? L'ouverture ou la fermeture d'un important débouché, la création ou la disparition d'une industrie grosse consommatrice ne modifient-elles pas la valeur des marchandises visées ? Il n'y a là que des circonstances de même nature et pas plus anormales que celles nées de la guerre.

Il y a donc lieu non d'exclure, mais d'envisager « toutes les conditions imputables à l'état de guerre », la raréfaction des marchandises, l'entrée en scène d'un consommateur tel que l'Etat, la multiplication des signes monétaires par l'émission de billets à cours forcé ; ce sont là des facteurs qui ont agi considérablement sur la valeur. « Concevoir la valeur d'une chose en faisant abstraction de la loi de l'offre et de la demande serait une impossibilité tant juridique qu'économique » (Tribunal civil de Bar-sur-Aube, 21 janvier 1916, D. P., 16-2-137). La Cour de cassation semble bien finir par l'admettre (1) (Cass. req., 28 janvier 1919 ; voir plus haut, page 19).

(1) Lire les intéressants développements de MONTESQUIEU sur ce sujet : *L'Esprit des lois*, livre XXII, chapitres VII et VIII : « Si l'on suppose que la quantité de l'argent d'un Etat double, il faudra, pour une macute (signe idéal représentatif de la valeur des marchandises), le double de l'argent ; mais si en doublant l'argent vous doublez aussi les macutes, la proportion restera telle qu'elle était avant l'un et l'autre doublement ».

L'administration soutint souvent le point de vue que nous venons de critiquer. Cette position est difficile à défendre. Puisque vous reconnaissez devoir indemniser le prestataire de toute sa perte, vous lui devez, nous l'avons vu, la valeur de sa chose ; or, encore une fois, cette valeur existe, elle est un fait. Si l'objet réquisitionné n'a pas de cours, n'a même pas de prix à cause de sa rareté, il n'en a pas moins une valeur précise. Prenons l'exemple des réquisitions de bois durs (chênes et hêtres), vers le milieu de l'année 1918. Sur le marché, rien de visible ; peu d'offres, mais peu de demandes, les besoins étant surtout en bois tendres (peupliers, sapins) ; les quelques offres commerciales qui se faisaient se traitaient sur le pied d'environ deux fois et demie le prix d'avant guerre. L'administration offrit parfois comme représentatif de ce qu'elle appelait la valeur objective, intrinsèque, tout bonnement le prix coté à la veille des hostilités, alléguant souvent ce prétexte simpliste : que les bois des particuliers plantés depuis longtemps ne leur avaient pas coûté plus cher à produire que ceux exploités avant la guerre. C'était une application bien peu sérieuse de la thèse du prix de revient.

Voilà, semble-t-il, comment l'on pouvait raisonner ici : La valeur des bois durs ne semble pas avoir diminué ; leur utilité n'est pas périmée, leur désirabilité non plus ; si, durant la guerre, elle se manifestait moins que pour d'autres produits, il était permis, au contraire, de prévoir pour la fin des hostilités une explosion de demandes. Donc, valeur intacte ; mais comment la chiffrer ? Les *index numbers*, pour le milieu de 1918 indiquaient que toutes choses avaient alors augmenté sensiblement dans la proportion de 2,5 sur les prix d'avant guerre ; certaines s'étaient déclassées dans l'échelle des valeurs, les unes gagnant vers la tête, d'autres perdant des

rangs. Ce n'est pas le cas, nous venons de le voir, pour les bois durs, qui paraissent avoir conservé leur place. En somme, cette hausse, sensiblement pareille et parallèle, ne changeait rien, sauf les exceptions, dans les situations respectives des choses ; il fallait seulement, pour leur conserver leur rang, les affecter toutes, sauf celles qui avaient perdu de la valeur, du coefficient 2,5. C'était la mesure, le franc, qui s'était rapetissée deux fois et demie et ce qui contenait autrefois une énergie d'échange, un potentiel d'achat de un franc, devait aujourd'hui, pour n'avoir pas changé, contenir deux francs cinquante centimes. Le bois, qui valait 1.000 francs avant guerre, valait donc, au milieu de 1918, 2.500 francs ; c'est cela qu'il fallait remettre dans le patrimoine du prestataire qui, sur réquisition, a fourni son bois, pour ne pas l'appauvrir. L'État, en lui donnant 1.000 francs, le mettait en perte de 1.500 francs.

4^o Les denrées taxées.

Cet état de choses était d'autant plus fâcheux que, dans d'autres cas, les prestataires recevaient sans contredit une valeur tenant compte de toutes les circonstances économiques et autres poussant à la hausse, pour les denrées agricoles taxées par exemple (céréales et fourrages). Le blé récolté en 1918 fut taxé à 75 francs, c'est-à-dire trois fois le prix d'avant guerre ; il s'agit là d'une marchandise dont l'utilité certes, la désirabilité, donc la valeur, avait augmenté ; d'autre part les frais exposés par le cultivateur pour le produire, en d'autres termes ce qu'il avait échangé contre son blé, c'étaient : la valeur locative, pas augmentée sur les prix d'avant guerre ; la main-d'œuvre, à peu près doublée ; la valeur de son bétail

en 1917 doublée ; ses frais généraux et d'entretien doublés ; contre tout cela, il obtenait sur réquisition plus de trois fois la valeur d'avant guerre, c'est-à-dire qu'il était vraiment favorisé, car tous les éléments que nous venons de considérer donneraient, pour la valeur du blé, tout juste 2 à 2,5, c'est-à-dire de 50 à 60 francs.

Les valeurs d'un patrimoine étant en somme un crédit à la disposition du titulaire, une capacité d'achat, d'échange, de consommation de choses utiles, notre propriétaire de bois se voit, avec ses 1.000 francs d'avant guerre, diminué ; le fermier voit ses possibilités accrues. Sans doute, le prix du blé fixé par la taxe a voulu accorder au cultivateur, à tort ou à raison, une prime à la production, et il était peut-être difficile de décider que le prix taxé ne serait pas de mise en matière de réquisition (1). Soit ! Mais alors pourquoi l'administration qui consentait à saisir ces contingences a-t-elle traité si différemment deux prestataires se trouvant dans le même cas. Le prestataire de bois devait, c'est indéniable, recevoir, pour n'être pas appauvri par la réquisition, 2.500 fr. Il y a là une inégalité qui heurte les principes fondamentaux de l'indemnisation. L'administration n'y a d'ailleurs pas persisté.

5° *La Réquisition sur un prestataire qui vient d'acheter à des cours anormaux.*

Ici se présente une question délicate, celle du prestataire qui a acheté au cours des mercuriales et qui, presque aussitôt,

(1) Le prix de la taxe étant un maximum assigné aux transactions, n'impliquait pas que l'on dût payer ce maximum aux prestataires réquisitionnés, malgré que les prix commerciaux se soient stabilisés à ce chiffre. La jurisprudence et l'administration en ont décidé autrement.

est frappé par la réquisition. Va-t-on lui donner une indemnité inférieure à ce qu'il a déboursé la veille ? Voyons les différents cas possibles :

a) Le prestataire est étranger aux manœuvres de spéculation.

Les cours pratiqués lors de l'achat et lors de la réquisition avaient un caractère spéculatif et factice et étaient même déterminés par des manœuvres frauduleuses dues à des tiers, mais auxquelles le prestataire est resté étranger. Malgré la cherté, ce dernier a acheté pour pouvoir travailler et parce qu'il avait des besoins. Là, comme toujours, il est dû la valeur au jour de la réquisition. Si, lors de la réquisition, la spéculation et la fraude n'étaient pas encore découvertes, l'acheteur pourra être en perte, car la valeur au jour de la réquisition sera probablement inférieure à son prix d'achat comme l'était aussi la valeur au jour de l'achat. Toutefois, cette différence sera en pratique peu de chose, à moins que le prestataire se soit laissé entraîner et ait acheté à un prix tout à fait déraisonnable. Mais ce résultat n'a rien de choquant ; ce qui aura mis le prestataire en perte, c'est son achat, ce n'est pas la réquisition, puisque celle-ci remettra intégralement dans son patrimoine la valeur qu'elle y aura prélevée (1). Si la spéculation et la fraude ont été découvertes depuis l'achat, mais

(1) Voici deux décisions qui font application de cette idée : « Celui qui achète du vin à un prix que les conditions économiques ne justifient pas et que la spéculation, excitée et favorisée par l'état de guerre, explique seule, fait une opération aléatoire et ne saurait, en cas de réquisition, avoir la prétention de se faire indemniser par le Trésor de la perte subie » (Nancy, 1^{re} Chambre, 27 février 1919, *Gaz. Pal.*, 2^e semestre 1919-306). — Voir, dans le même sens, l'arrêt de la Chambre des requêtes de la Cour de cassation du 9 février 1920 (*Gaz. Pal.*, 1920-324).

avant la réquisition, la valeur aura forcément fléchi et le prestataire risquera de voir un sérieux écart entre ce qu'il recevra et ce qu'il aura déboursé, mais ce résultat non plus n'est choquant, pour les raisons qui viennent d'être développées. D'ailleurs, en fait, la valeur ayant par hypothèse beaucoup diminué depuis son achat, le prestataire trouvera à se remplacer dans des conditions avantageuses pour lui. Il va de soi que pour estimer la valeur il faut toujours se placer au jour de la réquisition et dans l'atmosphère de ce jour ; il n'y aurait pas lieu de faire état du fléchissement, nous ne disons pas de prix, mais de valeur (cela seul importe), survenu par suite de découverte de manœuvres ou pour toute autre cause, depuis la réquisition, mais avant l'évaluation.

Dans l'hypothèse que nous venons d'examiner, la spéculation et les manœuvres frauduleuses ne jouent pour le prestataire qui y est étranger que par leurs manifestations économiques, disette, abondance, excès d'offre, excès de demande. Comme toujours, on lui doit non le prix des mercuriales, mais la valeur de sa chose au jour de la réquisition, c'est-à-dire la puissance d'achat qu'elle représente dans son patrimoine. Si certaines circonstances nées de ces manœuvres (la rareté de l'offre venant de l'accaparement, par exemple), peuvent avoir accru le potentiel d'échange de certaines choses, il ne semble pas possible de déduire de la valeur la part venant de là ; la valeur se constate, elle ne s'analyse pas ; il n'est pas possible de démêler en elle pour en doser les éléments et faire remonter chacun d'eux à des circonstances économiques particulières. Que l'on empêche de se produire l'accaparement et toutes les fraudes, qu'on les réprime lorsqu'ils ont réussi à tromper la vigilance, c'est justice et c'est logique. Mais, s'ils se sont produits, ils sont passés dans le domaine des faits, il n'est plus

possible d'en faire abstraction et de compter comme s'ils n'avaient pas eu lieu ; la pénurie des marchandises, l'absence d'offres a impressionné la valeur ; dans l'écheveau des transactions et des répercussions économiques, leur retentissement est partout ; il serait aussi vain de vouloir l'extirper que de prétendre retrouver et distinguer dans la rivière où elles se sont mêlées les eaux des ruisseaux qui l'ont formée. Lorsqu'un convoi précieux de marchandises déjà rares est annoncé, on prend toutes les précautions pour qu'il arrive à bon port. Si un cas de force majeure les détruit, dira-t-on que cette augmentation de la disette est due à un cas anormal et exceptionnel dont il ne faut pas tenir compte ? Il en est de même pour les tiers, des manœuvres ; vous ne pouvez faire abstraction, sans fausser les choses, de la rareté provenant du déraillement ou de l'incendie du convoi, pas plus que de celle due à l'accaparement. On ne peut choisir dans les phénomènes économiques, il faut tout prendre : vouloir reconstruire la vie, c'est faire œuvre factice et meurtrir les intérêts que le droit a la charge de protéger.

b) Le prestataire est l'auteur de manœuvres de spéculation.

Quant à celui à qui est dû l'accident, cause de l'augmentation de valeur, celui qui l'a intentionnellement provoquée en amenant le déraillement du convoi ou en accaparant les marchandises, il a commis contre la collectivité un délit réprimé par la loi pénale et qui ne peut lui faire titre lorsqu'il se présente pour être indemnisé des réquisitions qui l'ont frappé. Certes, la valeur reste ce qu'elle est de par les circonstances économiques ; mais, pour s'enrichir, le prestataire a, par des procédés condamnés par la loi, augmenté le potentiel

d'achat de certaines choses, dont beaucoup sont dans son patrimoine. Ici, on ne peut juger la valeur sans évoquer ce délit qui y est incorporé, dont les résultats ne sauraient rester acquis au coupable, sa peine purgée. Par une sorte de compensation légale, la créance du prestataire naîtra réduite à ce qu'on peut arbitrer qu'elle eût été sans son délit. Et qu'on ne dise pas qu'on l'appauvrit parce qu'on ne remet pas dans son patrimoine la valeur qui s'y trouvait. On y remet toute la valeur qui s'y trouvait à juste titre ; on n'y remet pas celle qui s'y trouvait sans cause et on refuse de consommer son enrichissement frauduleux. Les valeurs des patrimoines sont, nous l'avons déjà dit, des signes positifs d'achat, des sortes de crédits gagés par les utilités incluses dans les choses : l'État remarque que l'un de ces crédits a été falsifié et majoré par une opération qu'il défend, il refuse de le reconnaître. Lorsque le prestataire demande la valeur de sa fourniture, l'État lui oppose le délit qui en est inséparable et qui a enflé à tort la valeur, et la créance naît seulement de la différence.

Cette valeur amputée est seule due, quel que soit le moment où se découvre la fraude. Si le prestataire accapareur a acheté et a été réquisitionné, puis si sa fraude fut seulement découverte avant le règlement, on en tiendra compte ; il recevra une somme inférieure non seulement à son prix d'achat (ce qui est sans intérêt), et à la valeur de sa chose au jour de l'achat (ce qui n'importe pas non plus), mais à la valeur au jour de la réquisition, une valeur diminuée de toute la partie qu'on arbitrera due à son fait.

Nous ne voyons même nul inconvénient à ce que l'on puisse répéter contre lui le profit qu'il a tiré de ses fraudes et de ses manœuvres, au cas où elles seraient découvertes

seulement après le règlement, sauf à limiter cette répétition par un minimum et par une prescription, pour éliminer les tentatives arbitraires et les trop longues incertitudes.

6^o ***Pas d'indemnisation pour les inconvénients de la Réquisition ou les bénéfices manqués.***

Si on y réfléchit bien, tous les fantômes qui encombrant encore notre domaine vont s'évanouir à cette claire lumière. *La réquisition est un mode d'acquérir la propriété ou l'usage des choses ou le bénéfice de services par manifestation unilatérale de la volonté de l'autorité militaire.* Qu'importe, dès lors, le désir ou même la volonté contraire du propriétaire ? Il est sans importance qu'il affirme et même qu'il établisse l'intérêt qu'il avait à conserver sa chose, soit parce qu'elle était pour lui personnellement d'une utilité spéciale, soit parce qu'elle avait une affectation ou une destination particulière ; il est sans intérêt qu'il prouve que, sans la réquisition, la chose se trouverait encore dans son patrimoine et y représenterait une valeur supérieure à celle du jour de la réquisition ; toutes ces considérations sont étrangères au sujet.

La réquisition est un fait licite ; que signifient ces distinctions du *damnum emergens* et du *lucrum cessans* (1), et, encore,

(1) Nous ne voyons pas d'ailleurs, en pratique, l'application que l'on pourrait faire ici des deux éléments du préjudice désignés, l'un, l'appauvrissement consommé sous le nom de *damnum emergens*, l'autre, le gain manqué, sous le nom de *lucrum cessans*.

a) S'il y a réquisition de service ou réquisition d'usage, le *lucrum cessans*, bénéfice espéré et non réalisé, constitue un dommage indirect non susceptible d'être indemnisé (voir page 145). Ce sont, par exemple, des attelages réquisitionnés à un entrepreneur de déménagements qui dit avoir manqué, de ce fait, une affaire fructueuse.

b) S'il s'agit d'une réquisition de propriété, on paye tout, en payant la valeur,

des dommages que l'on pouvait prévoir et de ceux impossibles à prévoir ? Ce sont là des catégories amenées d'une autre matière et qui ne peuvent être assorties et acclimatées à la réquisition : il y a eu un transfert de propriété ou d'usage de certaines choses ; *tout est fini lorsqu'il y a eu, en retour, remise par l'État, dans le patrimoine du prestataire, de la valeur objective incluse dans la chose ou le service réquisitionnés.*

Comment le prestataire parlerait-il encore d'un bénéfice, alors que nous venons de voir qu'il ne peut prétendre récupérer les désagréments, les inconvénients, tous les retentissements, les manque à gagner, les pertes indirectes, conséquences du transfert de propriété ou de jouissance qu'il a dû subir ? La collectivité vous paye la valeur objective qu'elle gagne et dont elle vous prive par la réquisition : il répugne violemment à la conscience nationale que ce mal, né de la guerre, devienne pour quelques-uns une source d'avantages. Nous ne nous étendrons pas plus longtemps sur cette question aujourd'hui hors de controverse.

même ce *lucrum cessans*, bénéfice espéré qui se trouve ainsi compris dans la valeur, affecté d'un escompte en dedans pour risques ou intérêts à courir par suite de la non-échéance du gain. En donnant la valeur non pas de consommation, mais d'avenir de bois réquisitionnés avant leur maturité (voir page 153), nous indemnisons bien le prestataire et de sa perte *damnum emergens* et du *lucrum cessans*, bénéfice manqué.

Il s'agit donc là d'une distinction sans intérêt en matière de réquisition; (voir note de M. le professeur LE FUR, sous Tribunal du Havre, 18 mai 1917 (SIREY, 1917-2-65 ; R. D. P., 1917-416), sur les difficultés que rencontre l'application de cette distinction aux réquisitions).

III. — NATURE DE L'OPÉRATION FIXANT LA VALEUR

Dans l'opération qui a pour but de fixer la valeur, on a vu et l'on voit encore communément une sorte de taxation qui serait même, sinon caractéristique de la réquisition, du moins inhérente à l'institution. Qu'y a-t-il là de fondé ?

Est-ce une taxation ?

La taxation est le pouvoir exceptionnel (1), qu'a l'administration de limiter la liberté des transactions par la fixation d'un prix ferme obligatoire, ou par l'indication d'un maximum, parfois par celle d'un minimum, dans un intérêt politique ou économique supérieur. Elle intervient surtout lorsque les prix, dans les moments de crise, ne tiennent plus compte de la valeur des choses et deviennent spéculatifs.

La taxation entrave la liberté des conventions : elle ne s'applique donc qu'aux contrats ayant pour objet la cession d'un objet ou la prestation d'un service. Comme exemples, on peut citer, outre la taxation ordinaire des denrées, celle

(1) En temps normal, les maires ne peuvent taxer que le pain et la viande (lois des 19 et 22 juillet 1791). Pour la durée des hostilités et les premiers mois qui suivront leur fin, trois groupes de lois ont établi un nouveau régime :

I. — Lois des 16 octobre 1915, 29 juillet 1916, 7 avril 1917, sur la taxation des céréales ;

II. — Loi du 20 avril 1916, sur la taxation des denrées et substances ;

III. — Loi du 22 avril 1916, sur la taxation des charbons.

des services de certaines professions (officiers ministériels), celle des cessions d'offices et même une sorte de taxation pour la vente des immeubles ; dans ce dernier cas, le prix qui n'a pas de maximum ne peut descendre au-dessous des 7/12 de la valeur de l'immeuble vendu (article 1674 du Code civil).

Dans les partages qui ont pour but de fournir à chacun des copartageants, et au moyen de ces accumulateurs de valeur que sont les choses, une somme totale d'énergie d'achat égale à ses droits, la loi prend des précautions minutieuses pour que l'égalité la plus rigoureuse soit observée : les copartageants doivent être lotis de biens « de même nature, qualité et bonté ». Une action en rescision leur est ouverte pour lésion de plus du quart (article 887 du Code civil), pour le cas où les choses n'auraient pas été cotées à la valeur qu'elles ont réellement. Ce n'est pas l'effet d'une sorte de taxation, c'est que l'égalité est « l'âme des partages ».

Il n'y a pas plus de raison de voir une taxation dans la fixation des indemnités de réquisition. L'indemnisation, telle que nous l'avons définie, comprenant toute la perte et rien que la perte, c'est-à-dire égale à la valeur, est l'âme des réquisitions. Dès lors, l'idée de taxation destinée à limiter la liberté des conventions s'élimine toute seule comme ne cadrant pas avec l'institution.

C'est une expertise.

Ce qui a pu faire illusion et donne encore le change, c'est que, toujours, il y a lieu à une opération préliminaire pour déterminer la valeur incluse dans les choses réquisitionnées et que, dans les évaluations, les deux parties en cause peuvent

différer et ont en effet une tendance à différer, le débiteur de l'indemnité, c'est-à-dire l'administration, estimant court, le bénéficiaire voyant large, et le juge appelé à les départager paraissant adopter une sorte de moyen terme comprimant les prétention extrêmes ; c'est ainsi que s'explique la théorie de la valeur moyenne et normale que, malgré son inconsistance, ses défenseurs ont une tendance à présenter comme se tenant au-dessous de la valeur réelle qui se trouverait ainsi rapetissée, resserrée, limitée, comme sont les prix par la taxation. Mais il ne faudrait pas édifier une théorie juridique sur les tendances restrictives ou les prétentions intéressées d'un gros plaideur, quand même il serait aussi impressionnant et aussi influent qu'est l'administration. Ce que l'État doit, c'est la valeur entière, sans plus ; c'est elle que les tribunaux arbitrent lorsque les deux parties n'arrivent pas à se mettre d'accord. Il y a là une opération très délicate, nous l'avons reconnu, mais il n'y a là qu'une expertise, nullement différente dans sa nature et son objet des très nombreuses opérations du même genre qui poursuivent dans d'autres cas la recherche de la valeur (1).

Les institutions juridiques sont en effet nombreuses qui prennent en considération la valeur et supposent comme opération préliminaire sa fixation. Nous ne nous arrêterons pas aux lois fiscales qui l'indiquent comme base de l'impôt et lui donnent une importance primordiale en en faisant une

(1) Peut-on trouver, pour cette délicate évaluation, un organe présentant plus de garanties, de probité, de compétence et aussi plus de souplesse dans sa composition, que les commissions spéciales d'évaluation (voir pages 60 et suivantes) ? Nous ne le croyons pas. Leur création semble répondre exactement à la fonction à remplir. C'est bien là les experts qu'il faut pour fixer d'une façon vraiment objective les indemnités de réquisition.

application quotidienne dans les partages et les mutations à titre onéreux ou à titre gratuit ; il n'est pas sans intérêt de remarquer que sa fixation n'a jamais donné lieu ici à controverse théorique sur sa nature et ses éléments.

Notre droit civil lui-même fait une grande part à la notion de valeur. La loi envisage la valeur dans toutes les opérations (rapport, réduction, établissement de la masse à partager), qui précèdent et préparent le partage en estimant les biens ; on ne voit pas, dans la pratique, que cela soulève des difficultés, soit que les parties procèdent elles-mêmes à ces opérations, soit que, en désaccord entre elles, elles recourent au partage et à l'expertise judiciaires (Code civil, livre III, titre 1, chapitre VI.)

C'est encore une question de valeur et par suite d'expertise que soulèvent les risques dans les différents contrats et la réduction des hypothèques légales excessives (articles 2143 et 2161 du Code civil).

Dans tous ces domaines, on ne voit pas que la claire notion de valeur se soit jamais obscurcie ; c'est que ces institutions fonctionnant normalement dans le calme ne connurent pas les passions et les circonstances troublées dans lesquelles dut naître et évoluer l'institution de crise des réquisitions.

Pour être fixée par une expertise, soit amiable, soit judiciaire, la valeur des objets réquisitionnés n'en reste pas moins entière. Le prestataire qui ne pouvait pas ne pas céder sa chose a droit à toute sa valeur réelle et objective.

Si c'est la notion que nous avons définie que certains appellent valeur réelle et normale ou encore valeur intrinsèque, nous n'y voyons pas d'inconvénient. Toutefois, la seconde appellation évoque l'idée inexacte que la valeur est fonction de la nature physique et extérieure des choses, ou encore de leur prix de revient. Quant au premier groupe, il

est compromis par son passé : on s'en est trop servi pour n'admettre dans l'indemnité de réquisition qu'une valeur atténuée, diminuée, plus ou moins rapetissée, comprimée, amputée de certains de ses éléments qu'on considérerait comme étant du bénéfice. Il est une expression qui nous semble bien caractériser et la valeur vraie et réelle, mesure de l'indemnité, et la prudence particulière avec laquelle il faut l'expertiser à l'époque de crise où sévissent les réquisitions. Nous appellerons VALEUR CONTROLÉE *cette valeur réelle (res), objective, constante pour tous au même moment et au même lieu, entière et indivisible, délicate à déterminer peut-être, mais tout de même certaine et précise et toujours possible à liquider.*

IV. — LES FORCES RÉCENTES CONFIRMATIVES DE L'ÉVOLUTION ACCOMPLIE ET CRÉATRICES DE TENDANCES NOUVELLES

Cette étude ne nous semblerait pas complète si elle n'analysait pas les tendances profondes et déjà anciennes de notre droit public, mais de réalisation toute récente qui, achevant l'évolution de la notion d'indemnisation des réquisitions, la poussent vers sa compréhension totale. Ce fruit aujourd'hui à maturité a été nourri par la sève vigoureuse et rénovée de notre droit public, l'esprit et les tendances de nos institutions.

1° *L'Administration est responsable.*

La fonction administrative est la gestion d'affaires des services publics, entreprise par les gouvernants dans l'intérêt du public.

Pour accomplir sa mission, l'administration a reçu des pouvoirs exorbitants du droit commun, en rapport avec la nécessité, l'urgence et l'importance des résultats poursuivis. C'est en ce sens que les gouvernants détiennent la puissance publique.

Après l'évanouissement de la monarchie de droit divin aux pouvoirs patrimoniaux et unilatéraux, après l'abandon de la conception de la souveraineté nationale construite sur le même mode, l'on a remarqué de plus en plus, chez nous, que la réalité sociale première était l'individu pour qui, en somme, toutes les institutions fonctionnent et les pouvoirs de l'administration ne sont plus apparus comme régaliens, illimités, sans contrôle ni sanction. Les solutions légales et judiciaires élaborées au cours et surtout à la fin du xix^e siècle reposent sur les principes suivants :

1° L'administration est responsable de ses fautes ;

2° Le patrimoine administratif doit réparer les dommages causés par l'exercice de droits exorbitants qui ont procuré son enrichissement ;

3° L'administration doit garantir ses agents des risques auxquels elle les expose ;

4° Elle se doit de garantir et d'assurer les administrés contre certains risques spéciaux inhérents à la vie sociale : troubles intérieurs, dommages de guerre, pour l'éloignement desquels son activité a pu et dû intervenir plus ou moins activement et qui peuvent résulter d'une force extérieure

(l'émeute et l'armée ennemie), et peut-être aussi, mais d'une façon très incertaine, des omissions des gouvernants. Or, là où l'activité administrative s'exerce ou doit s'exercer, les principes bien assis chez nous de l'égalité des charges et de la solidarité sociale s'opposent à ce qu'elle ne compense pas les dommages pécuniaires qui résultent de la vie en société, soit qu'elle les cause elle-même, soit qu'elle soit impuissante à les éloigner.

Ces principes ont trouvé leur dernière expression dans la loi du 17 avril 1919 sur les dommages de guerre.

2^o Les Dommages de guerre.

Jusqu'en 1914, on avait considéré les faits de guerre comme des cas de force majeure. Dans aucun cas, ils ne donnaient droit à réparation ; ils pouvaient fonder seulement des mesures de bienveillance vis-à-vis des sinistrés. La nation considérait qu'elle ne pouvait moralement se désintéresser d'eux et elle secourait, suivant sa générosité et ses possibilités, les plus cruellement éprouvés.

Continuant cette tradition et couronnant l'évolution, « la République proclame, dans l'article 1 de la loi du 17 avril 1919, l'égalité et la solidarité de tous les Français devant les charges de la guerre », et elle les réalise dans l'article 2 en ouvrant le droit à réparation intégrale pour « les dommages certains, matériels et directs causés par les faits de la guerre ».

Parallèle avec la Réquisition.

a) Différence de fondement.

Voyons en quoi ce droit nouveau diffère de la réquisition. La réquisition est un transfert de propriété pour une presta-

tion de services imposés par l'État pour les besoins de la défense nationale. Elle est le fait volontaire de l'État et procure son enrichissement. Que ses besoins soient causés par un cas de force majeure, la guerre, le mode d'y satisfaire ne lui est pas rigoureusement imposé : s'il recourt à la réquisition plutôt qu'à l'achat, si, pour des raisons de convenance, il frappe certaines communes et, à l'intérieur de la commune, certains prestataires (1), il n'y a pas là, du moins en général, l'impérieuse nécessité qui peut faire qualifier pour l'État la réquisition de cas de force majeure (2). Cela fût-il, il demeure qu'il y a pour le patrimoine administratif, en général du moins (3), un enrichissement, et, pour le prestataire, un appauvrissement corrélatif, égaux l'un et l'autre à la valeur de la prestation. En l'absence de droit positif, cette constatation pourrait servir de base à une jurisprudence créatrice du droit à indemnité.

L'indemnité de dommage de guerre n'a pas un fondement aussi précis et aussi logique. On pourrait soutenir avec plus de facilité que « les faits de la guerre » sont, la plupart du temps, des actes de gouvernement ou des cas de force majeure, suivant qu'ils émanent de l'armée nationale ou de l'armée ennemie, et, ici, il n'y a pas d'enrichissement de la nation pour créer le droit à indemnité. L'idée de faute ne conduit non plus à rien, car les dommages subis ne peuvent suffire à faire présumer la faute des gouvernants, comme si l'invasion du territoire national impliquait forcément qu'ils ont commis

(1) Nous avons vu que la réquisition frappait, en général, directement et qu'on recourait rarement aux commissions de répartition des communes.

(2) Nous n'avons pas trouvé que l'État se soit jamais réclamé de la théorie des « actes de gouvernement » pour échapper à l'indemnité ou pour la modérer.

(3) Il est des cas où les réquisitions ne procurent apparemment aucun enrichissement ou avantage au patrimoine administratif, le dégât de cantonnement par exemple.

des négligences ou des imprudences diplomatiques ou militaires. Il a donc fallu autre chose ici pour fonder le droit à indemnité. C'est la notion de solidarité sociale, apparue de plus en plus clairement sous le coup des progrès sociaux et économiques, de l'accroissement de la solidarité sociale par division du travail et par échange de services, et aussi, surtout peut-être, grâce aux progrès scientifiques de notre droit public qui, des faits, a dégagé les principes, les a jugés, a marqué et jalonné de nouvelles routes pour leur activité. On a compris que la guerre résultait non de l'existence des individus, mais de celle des groupements entre lesquels ils se répartissent. « C'est parce qu'il y a des états, qu'il y a la guerre » (1). Le ministre dit à ses compatriotes : Je faisais partie avec vous d'une association. Pour la défense de la chose sociale, mon bien a été détruit ; indemnisez-moi, c'est mon droit et il n'y a pas de raison pour que mes charges soient plus élevées que les vôtres (2).

Cette notion procède de deux idées : le principe de l'égalité devant les charges publiques et le principe de la garantie du risque social. Ce concept veut que le groupement indemnise les individus des accidents qui résultent de son fonctionnement, de son activité (3). Or, la guerre est le fait non des indi-

(1) Joseph BERTHÉLEMY, *Publications du Comité national d'action*, fascicule K, page 3.

(2) *La notion juridique du dommage de guerre*, par Jean DEGLAIRE (thèse de doctorat, Paris, 1920, page 66).

(3) Comme le remarque M. le doyen LARNAUDE, « le risque étatique a fait, depuis longtemps, son apparition dans le droit public français... Cette idée s'étend avec une rapidité sans pareille à tous les domaines où pénètre l'action de l'État. Comment pourrait-il, d'ailleurs, en être autrement ? Comment pourrait-on comparer l'État, ce géant qui fait trembler le sol quand il marche, cet être colossal et qui grandit toujours, à nous !... à ce pygmée qu'est l'individu ! Comment pourrait-on traiter comme rapport entre individus, les rapports qui

vidus, mais de la nation ; elle doit donc les en rendre indemnes, du moins en ce qui concerne « les dommages certains, matériels et directs » qu'elle a causés. Telle est la règle de l'article 2 de la loi du 17 avril 1919.

b) Différence de réparation.

Différentes dans leurs principes, les deux indemnisations le sont encore dans les réparations allouées. C'est qu'il a bien fallu tenir compte des faits. Le dommage de guerre est, certes, un droit individuel, mais il a aussi un aspect social. « L'œuvre de réparation dépasse l'individu ; au travers de l'individu, c'est la réparation du pays tout entier qu'il faut poursuivre, la reconstitution des choses, le rétablissement du milieu économique et social » (1). Afin que l'emploi dans d'autres régions, des indemnités de dommage de guerre n'arrive pas à faire de la zone de guerre « la zone désertique » dont parlait M. le député Forgeot, l'État, la collectivité ont intérêt à ce que toutes les exploitations soient restaurées sinon sur place, du moins dans les mêmes régions et dans des conditions analogues, pour que l'activité économique due à leur développement renaisse avec ses effets et ses répercussions d'avant guerre. L'indemnité proprement dite, part du droit individuel, comprend donc uniquement une valeur rétrécie, puisque d'avant guerre (2), appelée perte subie, évaluée non au jour

s'établissent entre nous et lui ? A chaque pas qu'il fait l'Etat peut écraser quelqu'un sans commettre aucune faute ! Faut-il que cet écrasement reste sans conséquences » ? (Leçon sur les méthodes du droit public donnée le 22 novembre 1909, au Collège libre des sciences sociales.)

(1) DESPLAS, *J. O.* du 4 octobre 1916 ; documents parlementaires, page 1977

(2) C'est seulement en théorie que la perte subie est étroite, car, en pratique, étant donné qu'on la calcule presque toujours sur le coût de construction (prix

de la destruction, mais à la veille de la mobilisation. Puis si le sinistré consent à assumer le rôle social d'agent reconstituteur, il reçoit, à titre de prime, mais grevés d'une affectation spéciale, les frais supplémentaires à la reconstruction ou à la réparation des immeubles et au remplacement du mobilier. Rien de pareil pour la réquisition où, d'une façon très générale et en gros, il n'existe aucun aspect social, ni aucun retentissement économique visible et localisé.

c) Il reste une idée de faveur dans le droit des sinistrés de guerre.

Malgré que la réparation des dommages de guerre soit incontestablement un droit, il y demeure quelque chose du secours, on sent encore les traces de la concession bienveillante de l'État ; ce droit est, à beaucoup de points de vue, resté fragile et précaire. Il ne semble pas que l'on soit en présence d'un droit aussi universel, incontestable et solide qu'est celui né de la réquisition.

Tout d'abord, l'action en réparation est prescrite par deux ans (1). Quelle vie éphémère pour un droit si important ! L'État peut se libérer par une dation en paiement (2). Les causes de déchéance sont nombreuses (3), et beaucoup partent de l'idée que l'État n'accorde pas la faveur de la réparation à ceux, traitres, déserteurs, insoumis et même

de revient), ce qui est un critérium de la valeur absolument inexact (voir page 78), on arrive à donner à ce titre, surtout à la campagne, des indemnités très supérieures à la valeur réelle.

(1) Article 37 de la loi. Ce délai, modifié à différentes reprises, a été reporté au 1^{er} août 1921.

(2) Article 46 de la loi.

(3) Articles 52 et 53 de la loi.

spéculateurs, qui ne lui semblent pas dignes de sa bienveillance. Les étrangers ne sont pas, en principe, admis à la réparation. Ils y auront droit seulement « dans les conditions déterminées par les traités à conclure » (1) avec leurs pays. Il y a donc là une faculté de droit civil, au sens où l'entend le droit international privé, c'est-à-dire réservée, sauf exceptions, aux nationaux.

L'indemnité de réquisition n'est subordonnée à aucune de ces restrictions.

d) La procédure du règlement est différente.

La procédure du règlement est, elle aussi, différente. Le droit des sinistrés de la guerre n'a pas été placé, comme celui des prestataires, sous la haute protection des tribunaux judiciaires, gardiens des libertés individuelles et, notamment, de la propriété. Cela indique bien le fondement différent des deux institutions. A défaut de conciliation entre le sinistré et le délégué administratif, la réalité et l'importance des dommages sont jugées en première instance par la commission cantonale, en appel par le tribunal des dommages de guerre, et en cassation par le Conseil d'État. « Tout moyen de preuve, même par simple présomption, est admis » (2), la procédure et les formes sont extrêmement simplifiées. Apparemment, ces différences sont au désavantage du sinistré de guerre ; en réalité, ce dernier obtient devant les juridictions administratives que nous venons d'énumérer, surtout devant celle du premier degré, au delà de laquelle on

(1) Article 3 de la loi du 17 avril 1919.

(2) Article 32 de la loi.

ne va guère en général, des solutions bien plus larges que le prestataire devant les tribunaux. C'est que ces organes sont recrutés avec toutes les garanties de compétence et d'honorabilité certes, mais dans la région. Leurs membres (sauf parfois leurs présidents), tiennent par toutes leurs fibres à cette zone meurtrie dans son sang et dans ses intérêts. Comment demeurerait-ils froids au spectacle de leur clocher désolé ? Comment resteraient-ils de glace devant les misères et les lamentations des veuves et des orphelins ruinés, eux qui ont le moyen de soulager, sans qu'il leur en coûte, ces infortunes ? Comment échapperaient-ils à la contagion des exagérations, comment résisteraient-ils aux sur-estimations naturelles, même chez les propriétaires de bonne foi ? Ils sont donc en général très larges, d'autant plus que, souvent, la contradiction est absente, les agents administratifs chargés du point de vue de l'État étant, en général, choisis parmi des fonctionnaires retraités à qui manquent la compétence ou l'activité nécessaires. Le sinistré qui, lui, n'est pas muet, qui s'est fait renseigner au besoin par des techniciens, parfois encore excité par des agents d'affaires, obtient donc bonne mesure.

Au contraire, pour l'évaluation de sa réquisition, le prestataire qui n'a pas admis le point de vue de l'Intendance vient demander audience à la justice. Là, surtout si c'est devant le tribunal civil, aucune place pour l'influence des intérêts, ni pour la compassion ; le tribunal est juste, sans plus. Il demande des preuves pour éclairer sa religion ; il pèse les présomptions ; il ne fait pas état des impressions. Seul, le droit qui sera établi triomphera ; et le prestataire est à rude épreuve, car il a dans le sous-intendant un adversaire au courant, entraîné et qui, lui, se défend. Il obtiendra une justice mesurée strictement par son droit.

L'option des prestataires entre la Réquisition et le Dommage de guerre.

Cela explique que, dès que l'on connut la loi sur les dommages de guerre, les prestataires avisés s'abstinrent de saisir l'Intendance de leurs réquisitions pour se tourner vers les commissions de dommages de guerre. Ils le peuvent, à condition que le fait générateur de leur droit se soit produit dans la zone des armées. En effet, après avoir énuméré quels sont les « dommages résultant des faits de la guerre », l'article 2 de la loi du 17 avril 1919 continue :

« Sont compris dans les dommages visés aux paragraphes
« précédents, ceux causés par les armées françaises ou alliées,
« ...soit en raison des besoins de l'occupation dans les parties
« du territoire qui ont été comprises dans la zone des armées,
« en particulier de la réquisition, du logement et du cantonne-
« ment, le réclamant conservant la faculté d'user par préfé-
« rence des dispositions de la loi du 3 juillet 1877 et des décrets
« des 2 août 1877, 23 novembre 1886 et 27 décembre 1914 ».

Il s'agit là d'une option doublement avantageuse pour les prestataires de la zone des armées :

La loi sur les dommages de guerre leur permet de se faire indemniser *de plano* dans les cas où l'application de la loi de 1877 pourrait être différée ou contestée : réquisitions irrégulières, réquisitions abusives. Elle est leur unique secours lorsqu'ils ne peuvent plus se réclamer de la loi de 1877 par suite d'une déchéance quelconque : le cas le plus fréquent et le plus pratique est celui des dégâts de cantonnement non constatés dans les délais légaux, même dans les délais prolongés de la loi du 20 juillet 1918 (1).

(1) Aux prestataires qui n'ont pu réclamer aux occupants, dans les délais

En outre, la loi sur les dommages de guerre accorde, en droit et encore bien plus en fait (1), une indemnisation plus large que celle octroyée au titre des réquisitions. Pour nous en tenir au droit, il nous suffira de dire que le sinistré obtiendra souvent, au titre des dommages de guerre, la valeur de remplacement ou de reconstitution triple et même quadruple de la valeur qu'il recevrait en vertu de la loi de 1877.

La différence de mesure entre les deux procédés d'indemnisation sera surtout remarquable, pour ne pas dire criante, lorsqu'il s'agira de dégâts ou d'incendies de cantonnement causés à la campagne dans les premiers temps de la guerre. Le sinistré qui remploie obtiendra, au titre des dommages de guerre, une indemnité quatre ou cinq fois plus forte que celle qu'il aurait obtenue au titre de la réquisition.

L'avantage que conserve la réquisition, c'est de donner lieu à un règlement en espèces, sinon immédiat, du moins très prochain. Cela ne saurait toutefois balancer l'énorme différence des deux indemnités.

Pour choisir leur voie, les prestataires ont toute liberté, sous cette seule restriction, édictée et organisée par l'administration, que, une fois qu'ils ont choisi un mode de règlement, ils n'en peuvent plus changer. Il est donc possible de

légaux (6, 12 ou 24 heures après la sortie, suivant le cas), le constat de dégâts de cantonnement, l'article 1^{er}, § VII de la loi du 20 juillet 1918 permet de demander au juge de paix une enquête. Cette disposition a effet rétroactif, mais, alors, les demandes d'enquête devront, à peine de forclusion, être adressées au juge de paix dans les six mois du règlement d'administration publique (article 4 de la loi). Le règlement d'administration publique a paru le 16 février 1919. Les prestataires de dégâts de cantonnement antérieurs au 20 juillet 1918 n'ont plus, s'ils n'ont pas établi au juge de paix, avant le 16 août 1919, l'impossibilité où ils ont été d'obtenir constat régulier, que l'unique voie des dommages de guerre.

(1) Pour les raisons que nous avons développées dans les pages précédentes.

voir deux réquisitions de même nature, effectuées dans des conditions identiques et dans la même commune, donner lieu à des indemnisations absolument différentes et variant dans les proportions de 1 à 4. Il semble qu'il eût mieux valu laisser à la réquisition son domaine propre et incontesté, le prestataire étant seulement admis à se pourvoir au titre des dommages de guerre lorsqu'il aurait été décidé par l'administration que le dommage incriminé par le plaignant n'était pas de ceux indemnisés par la loi de 1877. Lorsque des cas douteux se seraient présentés de première main devant les commissions de dommages de guerre, l'agent administratif aurait pu, soulevant une sorte d'exception d'incompétence, demander que le sinistré s'adressât à l'Intendance et ne revînt devant la juridiction des dommages de guerre que porteur d'une décision administrative précisant que son cas ne rentrait pas dans le cadre des réquisitions. Une telle législation, en effet, ne créerait pas l'anomalie que nous avons signalée, elle en éviterait une autre plus choquante encore.

La loi du 17 avril 1919 ne fut connue qu'au début de 1920. La plupart des réquisitions étaient alors réglées ; seules restaient en suspens celles dont les prestataires furent négligents ou récalcitrants. On aboutit ainsi à défavoriser l'esprit de modération, de sacrifice et de désintéressement et à primer au delà de leurs demandes les prestataires les plus exigeants (1).

(1) Nous avons vu un prestataire frappé, à la campagne, en 1915, par un incendie de cantonnement, recevoir alors, au titre des réquisitions, une indemnité de 13.000 francs, moyen terme entre le coût de construction avant guerre et la valeur vénale. Il avait demandé 25.000 francs ; s'il avait refusé les offres de l'administration et attendu, il recevrait aujourd'hui, au titre des dommages de guerre, 80.000 francs.

La règle que nous préconisons, évitant ces solutions disgracieuses, eût protégé parfaitement toutes les situations nées de la réquisition, même les plus anormales.

Le libéralisme, bien consacré par la coutume, avec lequel ont fonctionné les commissions de liquidation des réquisitions irrégulières, suffisait à régulariser les situations les plus diverses et, d'une façon générale, toutes les appréhensions de matériel ou les prises de possession d'immeubles faites en dehors des formalités légales, même abusivement, durant la mobilisation, pour des agents de la défense nationale. Il suffisait de stabiliser cette coutume en la consacrant par la loi.

Les dégâts de cantonnement se trouvaient bien protégés par la réforme de la loi du 20 juillet 1918. La seule chose encore désirable était peut-être la prolongation des délais trop courts assignés par elle pour la constatation régulière des dégâts de cantonnement (1).

Les résultats de ces forces nouvelles.

La notion de l'indemnisation des dommages de guerre n'est elle-même que la manifestation la plus apparente d'une évolution d'idées particulièrement complexe dont la note dominante est une solidarité sociale large, généreuse, qui s'élève au-dessus des contingences et ne s'embarrasse pas d'impossibilités théoriques. C'est dans ce milieu d'idées que

(1) Ces délais sont de six heures après le départ de la troupe, si la municipalité a été prévenue ; douze heures, en cas de départ inopiné ; vingt-quatre heures dans la zone des armées. Un délai de vingt-quatre heures au moins serait nécessaire dans tous les cas.

s'est élaborée, durant la guerre, la théorie pratique de l'indemnité de réquisition.

La réquisition, consacrée en législation, ne s'imposant pas à la pitié populaire comme les ruines ou les destructions de la zone de feu, était moins malléable que la notion de dommage de guerre alors en pleine formation. Elle ne pouvait pourtant pas ne pas être profondément influencée par l'atmosphère où elle vivait et évoluait vers sa maturité (1). On découvre en elle deux traits principaux dus aux mêmes idées sociales qui aboutirent à la législation des dommages de guerre : un certain point de vue social et économique, certainement fort étranger au législateur de 1877 et même aux juristes qui, depuis, s'étaient occupés de la question ; puis, le triomphe définitif de l'indemnisation intégrale sur toutes les tendances restrictives.

a) L'indemnisation intégrale.

Le sentiment de l'union nationale et de la solidarité à l'intérieur du groupement, révélé par la guerre à un degré insoupçonné, se développa et tendit à se réaliser pratiquement.

(1) « Les changements économiques et sociaux sont le fond et la raison d'être de toute l'évolution juridique, et le droit est fait pour traduire en dispositions positives et impératives toute l'évolution sociale. Comment donc se refuser à interpréter le droit lui-même dans le sens des conceptions sociales qui tendent à se généraliser et à s'imposer » ? C'est ce que firent instinctivement toutes les forces coutumières que nous avons considérées. — « Nous ne voulons à aucun prix de l'arbitraire du juge. Et, cependant, nous voulons, lorsque la loi ne commande pas d'une façon impérative, que le juge puisse marcher avec son temps ; qu'il puisse tenir compte des coutumes et des usages qui se créent, des idées qui évoluent, des besoins qui sollicitent une solution de justice ». — Ces textes sont extraits de l'allocution prononcée par M. SAEUILLES, le 22 novembre 1909, à l'occasion de l'ouverture des leçons faites en 1910 au Collège libre des sciences sociales, sur les « méthodes juridiques ».

Éliminant de plus en plus le point de vue pourtant fortement posé et défendu par l'administration, que la réquisition tenait de la force majeure, comportait pour le prestataire un sacrifice partiel, il fit passer dans les faits l'indemnisation intégrale sur le pied de la valeur et peu à peu le fit admettre en droit. Cela ne fut plus guère contestable, depuis que la catégorie du dommage de guerre, juridiquement plutôt inférieure à la réquisition, précédemment non protégée, tenant encore de la force majeure, dans laquelle d'ailleurs le législateur a fait rentrer subsidiairement la réquisition, « ouvrait droit à la réparation intégrale » ; de là l'évolution de la jurisprudence et même de l'administration vers une indemnisation intégrale, non libérale, puisque strictement mesurée à la valeur, mais non restrictive (1).

b) Un point de vue économique et social dans l'indemnisation.

En raison surtout de son étendue et de sa fréquence dans les mêmes régions, la réquisition comportait un point de vue économique et social qu'il était difficile de méconnaître. Une indemnisation incomplète ou étriquée risquait de décourager les initiatives et la production à un moment où leur accroissement était une question vitale. Pourquoi produire en ces temps de difficultés et de risques, si le fruit du travail doit être exproprié et en partie sans compensation. En outre, les gouvernants comprirent qu'il était de l'intérêt national de ne pas se désintéresser de la reconstitution des instruments d'activité, de production que la défense nationale l'avait

(1) Voir pages 15 et 75, l'évolution de la jurisprudence et même de l'administration.

obligé à prendre. La première idée conduisait à l'indemnisation intégrale, sans retenues ; la seconde poussait à quelque chose de plus au profit de ceux qui ressuscitaient les facteurs abolis de la production et de la prospérité. L'État, même après avoir payé au prestataire la valeur au jour de la fourniture, ne se désintéressait pas de celui auquel il avait réquisitionné ses instruments de travail : chevaux, voitures, matériel de chemins de fer à voie étroite, mobilier industriel. Il lui donnait des facilités pour les reconstituer : bons de priorité pour les ventes de matériel réformé ou liquidé comme disponible, essais de règlement en nature (1). On est même allé plus loin et l'on trouve, dès les premiers temps de la guerre, dans la jurisprudence de l'administration, en matière d'incendies et de dégâts de cantonnement, la véritable institution du remploi que devait consacrer la loi sur les dommages de guerre : les experts de l'État firent, pour les constructions sinistrées, deux estimations : une aux prix pratiqués au jour du sinistre, l'autre aux prix d'avant guerre. L'administration allouait, en général, la première aux prestataires qui s'engageaient à reconstruire et seulement la seconde à ceux qui ne rebâtissaient pas (2).

(1) Circulaire ministérielle du 12 septembre 1919 (B. O. édition méthodique de la Guerre, III, page 2693), autorisant la reprise réelle des matériels retrouvés par les propriétaires sur qui ils avaient été réquisitionnés, à condition que cette livraison vaille « paiement intégral de la réquisition ».

(2) C'est encore une application des idées de remploi que fait l'administration lorsqu'elle décide, dans les réquisitions de terrains, pour les modifications à l'état des lieux et la destruction de travaux, d'allouer soit la différence entre les deux valeurs vénales d'avant et après la réquisition, soit la valeur des travaux à exécuter dans un délai donné et sur justification des dépenses réellement faites (circulaire ministérielle du 16 novembre 1917, B. O. E. M. de la Guerre, VI, page 884).

La loi sur les dommages de guerre, concrétisant avec beaucoup de hardiesse les idées ambiantes, devait contribuer à cette évolution, dès avant sa promulgation, par les problèmes posés et les solutions envisagées lors des travaux préparatoires.

* * *

Dans son expression dernière, assoupli, adapté, fixé par des formations coutumières solides et évoluées, le système actuel de l'indemnisation des réquisitions est, semble-t-il, un instrument perfectionné, affiné par l'expérience, bien approprié au but à atteindre, adéquat aux besoins pratiques : pourvoir dans une période de crise, d'une façon subsidiaire, aux besoins de la défense nationale, en comprimant au minimum les intérêts privés et en dérangeant le moins possible la vie économique du pays.

Cette constatation est une preuve de la réalité et de la véracité de la notion que nous avons définie (1).

(1) « Un système juridique n'a de réalité que dans la mesure où il peut fonder et sanctionner des règles assurant la satisfaction des besoins qui s'imposent aux hommes, dans une société donnée, à un certain moment. Il n'est, d'ailleurs, que le produit de ces besoins et, s'il ne l'est pas ou ne leur garantit pas satisfaction, il est l'œuvre artificielle d'un législateur ou d'un juriste, il est sans valeur et sans force ». (DUGUIT, *Les Transformations du droit public*, page 26.)

CHAPITRE V

L'application de la règle aux cas exceptionnels ou particulièrement délicats

Une théorie juridique n'est qu'un essai de découverte et d'explication des réalités profondes, durables (1), et universelles, dont les faits ne sont que des manifestations apparentes, éphémères, souvent isolées. Tant qu'elle n'est pas rigoureusement démontrée, elle n'est qu'une hypothèse (2). Nous sommes arrivés, par la méthode déductive, à la notion que nous avons donnée de l'indemnisation des réquisitions sur le pied de la valeur des prestations fournies. Usant ensuite de la méthode inductive, nous avons vu que, en pratique, les réquisitions courantes et ordinaires postulaient bien cette règle. A l'imitation des ingénieurs qui mettent leurs cons-

(1) En parlant de réalités durables, nous voulons dire vivantes et évolutives au premier chef, susceptibles de se perpétuer en se développant, en se transformant et de disparaître après avoir passé à d'autres une partie de l'activité qui était en elles.

(2) M. JÈZE dit quelque part qu'« une bonne théorie est celle qui cadre avec les faits ». Pour M. DUGUIT, « une théorie n'est que la synthèse hypothétique des faits connus ; si un seul fait se présente qui ne cadre pas avec elle, la théorie est fausse, il faut en chercher une autre ». (*Les Transformations du droit public*, page 140.)

tructions à l'épreuve de charges ou de pressions extraordinaires et extrêmes pour en établir la qualité et la force de résistance, nous allons demander à notre théorie ses solutions dans les situations exceptionnelles qui sont encore dans le domaine des réquisitions, mais sur la frontière et confinent à des situations d'un autre ordre : réparations civiles (1), voies de fait et expropriations indirectes, dommages de guerre.

Si, dans ces cas anormaux, la règle que nous avons formulée nous donne des solutions satisfaisantes et en concordance avec ce que veut, ce que demande, en l'état actuel, la conscience juridique, ce sera la preuve de sa vérité et de sa réalité. En outre, peut-être trouverons nous là des aperçus nouveaux susceptibles de préciser davantage nos idées, de reculer nos horizons et de donner plus de souplesse à nos vues.

I. — LES RÉQUISITIONS IMMOBILIÈRES

Les réquisitions immobilières (2), sont certainement restées, nous l'avons vu (3), en dehors des prévisions du législateur ; il nous faut considérer les différentes questions qu'elles posent au point de vue « indemnisation ».

(1) Dans le langage du droit administratif militaire, l'expression « réparations civiles » s'applique aux cas où la responsabilité de l'État est mise en jeu à l'occasion de dommages causés par une faute ou une négligence en service. Les textes (règlements, instructions et circulaires), qui réglementent les réparations civiles sont réunis au volume 58 de l'édition méthodique du B. O. du Ministère de la Guerre.

(2) Voir, sur les réquisitions immobilières, les études de M. HENRY, dans la R. D. P., 1919, pages 5 et 190.

(3) Voir pages 47 et suivantes.

a) *L'indemnité locative des immeubles bâtis.*

En négligeant les charges accessoires (eau, gaz, électricité), sur le remboursement desquels on est d'accord, et la question des dégâts que nous traiterons plus loin, l'élément principal est ce que l'on peut appeler l'indemnité locative ou d'occupation, celle qui représente le loyer de l'immeuble. D'après le critérium que nous avons dégagé, ce facteur doit être égal à la valeur de la prestation fournie, c'est-à-dire à la valeur locative réelle et objective au moment de la réquisition. Or nous voyons les règles aujourd'hui incontestées de l'indemnisation immobilière appliquer partout ce principe. Il ne saurait être question ici de la valeur d'exploitation de l'immeuble, traduite, en général, par le prix du bail en cours (1). Cette valeur locative est, selon l'expression de M. Henry, une valeur immobilière et non une valeur commerciale, fonction des bénéfices escomptés de l'industrie ou du commerce exploités dans l'immeuble. Toutefois, le prix du bail peut être une indication à retenir, ainsi que le revenu assigné pour les impôts (2) ; il s'agit là, somme toute, de l'opération d'expertise dont nous avons déjà exposé le caractère délicat.

(1) « Le prix porté au bail ne sera pas toujours à adopter. Ce prix contractuel est formé de divers éléments qui le justifient aux yeux du propriétaire et du locataire, mais dont certains ne devront pas entrer en ligne de compte en ce qui concerne la réquisition. La perspective de réaliser, par l'exploitation d'un hôtel, des bénéfices considérables peut conduire le locataire à accepter un prix de location exagéré et hors de proportion avec la valeur vénale de l'immeuble. — Ce n'est pas la valeur conventionnelle de spéculation que le propriétaire aura réussi à s'assurer par contrat, qu'il faut prendre, c'est la valeur d'occupation proprement dite, abstraction faite des circonstances particulières qui auront conduit le locataire à accepter de traiter par bail à un prix majoré » (instruction précitée du 5 septembre 1915, sur les réquisitions d'hôtels par le Service de santé), (B. O. E. M. de la Guerre, II, page 252.)

(2) C'est pour cette raison que l'instruction précitée décide que les commissions d'évaluation « prendront toujours connaissance de la valeur locative admise par les Contributions directes, ainsi que des prix de location réellement payés ».

D'autre part, il est évident que, conformément à la règle générale des réquisitions, c'est la valeur au jour de la prestation, qui est due ; il y a donc lieu de tenir compte des circonstances et de « laisser à la charge de l'hôtelier requis les conséquences directes de l'état de guerre » (1).

M. Henry (*Etude sur les réquisitions immobilières*, R. D. P., 1919, pages 5 et 190), critique vivement cette solution, dans laquelle il voit « une véritable *inelegantia juris* », puisque, « après avoir semblé prendre comme point de départ le système de la valeur objective ou de la valeur normale, l'Intendance revient au système de la valeur commerciale lorsque cette thèse lui est favorable ».

Cette appréciation vient de ce que M. Henry considère le système de la valeur objective, de la valeur réelle (res), comme il est préférable de dire, comme « une sorte de conception transactionnelle, une sorte de forfait tantôt favorable, tantôt défavorable à l'État », une moyenne, pourrait-on dire. Cette manière de voir ne nous semble pas conforme à la réalité : il n'y a ici aucune place pour le forfait ; la valeur « réelle » est au contraire variable, plus ou moins difficile à apprécier, mais toujours mesurable ; c'est elle que suit pas à pas dans ses oscillations plus ou moins amples et que traduit l'indemnité ; comment dire qu'il ne s'agit plus là d'un système de la valeur objective, mais d'un système de la valeur commerciale ?

C'est bien encore la règle de droit unanimement admise et conforme au principe de l'indemnisation que ladite Instruction nous semble traduire lorsqu'elle continue :

« En ce qui concerne les hôtels de saison dans les stations

(1) Instruction précitée du 5 septembre 1915.

balnéaires, estivales ou hivernales, il faut payer le loyer même pour la période où l'hôtel serait normalement resté fermé ».

« Il faut uniquement se préoccuper de payer la valeur de la prestation que l'État a requise ».

« Toutefois, comme on l'a expliqué, il faut payer cette valeur *dans les circonstances mêmes où cette prestation a été rendue*. On pourra diminuer en conséquence la valeur locative pour tenir compte de la saison de fermeture pendant laquelle il est évident qu'elle est moindre qu'au moment où la clientèle afflue, mais elle n'est cependant jamais nulle ».

« C'est encore une question d'espèce que les commissions auront à apprécier équitablement avec *le souci constant de faire rémunérer la valeur objective réelle de la prestation fournie* ».

On ne saurait tenir un langage qui exprime mieux la difficulté et en même temps la nécessité de traduire dans l'indemnité la valeur du moment exprimée par les faits.

b) Les Réquisitions de terrains.

C'est toujours une valeur « réelle » et objective que les commissions entendent attribuer lorsque, pour deux terres voisines, de même situation et de même composition géologique, dont l'une est en bon état de culture et l'autre en friche elles proposent des indemnités locatives différentes. Ce qui est cause de cette distinction, ce n'est pas que ces deux propriétés, ayant reçu de leurs maîtres une destination différente, avaient pour eux des rendements dissemblables, des utilités inégales, c'est-à-dire une valeur subjective non identique ; mais c'est ce fait réel et indéniable qu'une terre en friche est moins recherchée et moins estimée, vaut moins qu'une terre en état de culture.

Les très intéressantes circulaires ministérielles sur les réquisitions de terrains et sur l'évaluation des indemnités dues pour cette cause, notamment celles du 22 juin 1916 et du 15 novembre 1917, sont des documents qui supposent en général les principes que nous avons adoptés. Il nous suffira de renvoyer à leurs textes (1), et nous nous contenterons de souligner quelques-uns des problèmes qu'elles posent, avec les solutions qu'elles adoptent. On peut résumer comme suit leurs dispositions touchant l'évaluation.

Elles distinguent ce qui est dû à l'exploitant, à l'usager normalement, et ce qui est dû pour dégâts causés au fonds.

La question des récoltes.

A l'exploitant, l'on doit : une indemnité locative pour occupation ; puis, si la terre n'est pas fruste, si des engrais, des façons ou des semences lui ont été incorporés, on en doit la valeur. Enfin, la circulaire du 15 novembre 1917 prévoit une indemnité pour quote-part des frais généraux de l'exploitation.

D'abord, si le terrain réquisitionné porte des récoltes à maturité, sur pied ou détachées du sol, la circulaire ministérielle précitée indique qu'on les doit, d'après le rendement moyen à l'hectare et le prix moyen du quintal, les frais de récolte restant à exposer étant déduits.

S'il s'agit de récoltes non encore mûres et pendantes par racines, le propriétaire, d'après le même document, aura droit au remboursement de tout ce qu'il a exposé pour se procurer la récolte, savoir : « impôts, engrais et fumures,

(1) Circulaire ministérielle du 22 juin 1916 (B. O. E. M. de la Guerre, III, page 355) ; circulaire ministérielle du 27 novembre 1916 (B. O. E. M. de la Guerre, IV, page 616) ; circulaire ministérielle du 16 novembre 1917 (B. O. E. M. de la Guerre, VI, page 878).

préparation du sol (labours, hersages, etc.) ; frais d'ensemencement ou de plantation ; valeur des semences ou des plants ; façons culturales d'entretien (binages, sarclages, etc.) ; traitements insecticides et anti-cryptogamiques, etc. ; intérêt du capital, avances aux cultures ».

A notre sens, ici, la circulaire ministérielle a réglementé de trop près la question et, pour avoir voulu fixer des bornes trop précises et trop rigides, elle déroge au principe général qui semble l'inspirer : « toute la valeur, rien que la valeur, pour que le prestataire ne soit ni appauvri ni enrichi ». En appliquant strictement les règles de la circulaire ministérielle du 15 novembre 1917, le prestataire se verrait parfois frappé durement et amoindri dans son patrimoine ; plus souvent, chose inattendue, il trouverait dans la réquisition un gros avantage ; des cas concrets ordinaires et courants vont nous montrer comment.

Un propriétaire non exploitant d'une prairie de un hectare a l'habitude de mettre en adjudication, au moment de la récolte, la dépouille de sa propriété. Il en obtient, en général, environ cent soixante-dix francs par an. C'est encore le prix qu'il va en obtenir cette année, car les cours normaux et bien établis, que l'on peut considérer comme donnant la valeur vraie, en sont à cette base. Survient la réquisition, la veille de l'adjudication. Si nous fixons l'indemnité d'après le rendement et le prix du quintal, nous obtenons ceci :

40 quintaux de foin valant 25 francs	
le quintal, soit	1.000 francs
A déduire 250 francs pour tous frais	
de fenaison	250 francs
Soit, net.....	750 francs

Par la réquisition, le propriétaire obtiendra le quadruple de ce qu'il aurait obtenu sans elle.

C'est que, en effet, ces 750 francs sont le prix de la récolte fauchée, fanée et engrangée. Or, nous avons pris des foin sur pied. J'entends bien que l'État a retenu les frais de récolte et de rentrée ; mais cela ne suffit pas ; il y a, en outre, à tenir compte des frais généraux, des risques et des bénéfices inhérents à toute entreprise ; or, le propriétaire qui ne les a pas assumés, qui ne les assume pas, qui n'est même pas outillé pour l'exploitation, ne peut recevoir tout cela ; vous le lui donnez en supposant que la valeur d'une récolte sur pied est égale à la valeur d'une récolte engrangée, diminuée des frais restant à exposer.

Et puis, ce n'est pas tout : dans toute valeur, il y a le degré de désirabilité, élément psychologique, impondérable, échappant à la mesure, ou du moins qui se traduit seulement par la cote (1) de l'objet. C'est cet élément primordial que méconnaît encore la circulaire ministérielle. Deux choses différentes, même si elles ont semblable destination, ne sont pas, quant à leur valeur, réductibles l'une à l'autre par des calculs théoriques et arithmétiques : une chose en voie de transformation devient une valeur nouvelle qu'il faut estimer de toutes pièces, en elle-même, et non pas d'après son prix d'achat compliqué par les frais de transformation ou de transport ; ce serait commettre l'erreur qui déclare la valeur fonction du prix de revient. La valeur des récoltes engrangées ne peut servir de point de comparaison, ni, à plus forte raison, de point de départ pour la valeur des récoltes sur pied.

(1) Par cote, nous entendons ici non pas évidemment cote des mercuriales, mais cote représentant les valeurs.

Qu'on ne dise pas que, si cela se comprend encore pour les propriétaires non exploitants, il n'en est plus de même pour les fermiers ou les propriétaires qui cultivent leurs biens. Pour ceux-là, la valeur de leurs récoltes est la même que pour tous ; ils ne sont même nullement défavorisés en fait, car, puisque nous leur attribuons la valeur de leur bien, ils pourront, avec ce que nous leur donnons, se procurer la même quantité de récoltes sur pied qui leur a été réquisitionnée ; là encore, c'est équitable et en droit et en fait. Maintenant, il est tout de même évident que l'exploitant, à la différence du propriétaire non résidant, n'avait fait venir sa moisson que pour la récolter : s'il a des prés, c'est pour les faner et non pour en vendre la dépouille. Aussi, la loi, pleine de sollicitude pour le producteur, peut vouloir l'encourager dans sa fonction, s'engager au moins à lui assurer sa récolte elle-même, c'est-à-dire prête à être consommée, même si les nécessités impérieuses de la défense nationale voulaient qu'on les prît sur pied. Il y a là une raison d'opportunité économique et d'intérêt général du même ordre que celle qui assure au sinistré qui remploie, outre la valeur, les frais supplémentaires.

Quand il s'agit de récoltes non mûres et même loin de leur maturité, la restitution des avances, déboursés et frais est, pour l'indemnisation, une mesure aussi arbitraire et aussi fausse que l'application du rendement décompté à la récolte mûre.

Tant que la récolte n'est pas venue à l'être, c'est-à-dire tant qu'elle ne se manifeste pas extérieurement, tant qu'elle n'est pas sortie de terre, il y a lieu de payer, avec la valeur locative, la fumure, les travaux, les semences incorporés au sol. L'on doit cela, car la vraisemblance est qu'ils donneront effet ; l'on ne doit pas plus, car on ne sait encore si la récolte prospérera ; il y a trop d'aléas à courir.

Mais lorsque les pousses se montrent, il y a matière à évaluation propre. Si la récolte vient bien, sa valeur, d'abord sensiblement égale aux frais de production, augmente lentement, puis plus vite et devient importante lorsqu'on approche de l'époque de la maturité. Pourquoi, dans ce cas-là, se bornerait-on à rendre le coût des semences, avec les façons culturales et la valeur locative ? Parce que, dit-on, le prestataire ne doit pas s'enrichir, et il gagne quelque chose si on lui rend plus qu'il n'a dépensé ; ce n'est que la répétition du sophisme que nous avons déjà réfuté : le prestataire ne s'enrichit nullement si vous lui donnez la valeur de sa récolte au jour de la réquisition, et vous le dépouillez injustement, *injuria*, si vous lui payez seulement ce qu'elle lui a coûté, sans lui tenir compte de la plus-value incorporée à son patrimoine par son travail, l'âge des récoltes et la révolution des saisons. Pourquoi, une fois entré dans cette voie, ne prétendrait-on pas s'en tirer en payant, sur réquisition, au propriétaire d'une plantation de peupliers, le coût de sa plantation, en ne tenant pas compte de la pousse des trente années, considérée comme étant du bénéfice et, comme telle, confisquée ?

Voici une autre hypothèse : On réquisitionne, en mars, un terrain ayant porté un blé complètement gelé en décembre ; ce blé perdu n'a, cela va sans dire, aucune valeur en tant que récolte ; allons-nous payer toutes les façons culturales et les semences ? Il n'y a aucune raison de le faire ; les semences sont perdues ; quant à la fumure et aux façons culturales faites pour des blés manqués, elles n'en restent pas moins incorporées au sol et conservent une valeur pour une culture au printemps, de plantes fourragères et légumineuses ; c'est dans cette mesure qu'il y a lieu de les payer si, réquisitionnant le terrain, on empêche l'exploitant de tirer parti de ses engrais

et de ses travaux. Ce serait faire un vrai cadeau au prestat-taire que de lui payer sa semence qui était définitivement perdue avant la réquisition. Là encore, c'est la valeur réelle (res), qui est due, et lorsque, par des calculs théoriques, l'on veut arrêter des bases fixes qu'elle ne comporte pas et dont elle ne peut s'accommoder, on arrive à des conséquences inad-missibles.

Les destructions d'arbres fruitiers.

Un autre exemple frappant en est donné par les dégâts des cultures fruitières permanentes. La circulaire ministé-rielle du 15 novembre 1917, envisageant sous un premier paragraphe la destruction de « cultures en masse », arrête fort sagement, mais par des expressions imparfaites (1), l'indemni-sation à « la différence entre la valeur vénale du sol avant la prise de possession avec celle qu'il a au moment de la remise au prestataire ».

Puis, envisageant les destructions « d'arbres fruitiers isolés ou en groupes » ne formant pas une culture en masse, voici que la circulaire ministérielle en revient à ces dangereuses con-ceptions théoriques : « évaluation de la valeur acquise comme source de production, c'est-à-dire de la valeur représentative en capital de ces arbres évalués d'après leur espèce, variété, âge, revenu moyen annuel, etc. ». Or, cette valeur est, en d'autres termes, égale au capital qui, placé à fonds perdu et à intérêts composés, donnerait, pendant le temps que l'arbre a encore à vivre, une annuité égale au produit moyen des récoltes annuelles.

(1) Le mot vénale est de trop, le mot valeur suffit.

Le critérium adopté pour les dégradations aux cultures en masse indemnise réellement et justement les prestataires en remettant dans leur patrimoine ce que le dommage en a fait sortir. Quant au deuxième critérium, absolument différent et sans aucune raison, nous allons voir son effet, en l'appliquant à un cas que nous avons connu :

Une parcelle de trente ares, placée dans des conditions normales de fertilité et de situation, fut utilisée comme parc d'artillerie. Elle portait des pommiers de plein vent, âgés d'environ trente ans. Six arbres, dont l'écorce fut rongée par les chevaux, périrent. Le propriétaire avait acheté sa propriété la veille de la guerre, pour 1.000 francs, et tous s'accordaient à dire qu'il l'avait payée trop cher, c'est-à-dire plus qu'elle ne valait. La valeur de la terre, dans le pays considéré, peut avoir augmenté d'un tiers. Depuis la guerre, notre terrain vaudrait donc, intact, environ 1.300 francs au maximum.

Quittons un instant le domaine des réalités pratiques et suivons, pour évaluer la perte du prestataire, les raisonnements théoriques préconisés. Nous dirons : ces arbres arrivaient à l'âge du plein rapport et avaient à fournir une carrière d'au moins cinquante ans de gros rendement. Ils pouvaient donner facilement chacun une récolte annuelle de 26 francs en moyenne (1). Cette annuité, d'une durée de cinquante années, escomptée au taux de 8 0/0, représente un capital actuel de 250 francs environ.

Six pommiers ont été détruits ; nous allons donc donner,

(1) Le chiffre de 26 francs est faible, car un arbre en plein rapport, bien chargé, en bonne année, peut donner couramment (en bon pays fruitier), quatre quintaux de pommes (trente-deux double-décalitres), valant, à 20 francs l'un (prix d'avant-guerre), 80 francs. Nous avons pris 1/3 de ce chiffre pour tenir compte de ce que les arbres ne donnent guère qu'une année sur trois.

à ce taux (250×6), 1.500 francs, c'est-à-dire que nous payerons au prestataire plus que la valeur intégrale de sa chose, alors qu'elle est encore là avec une valeur qui, vraisemblablement (c'est une question d'espèces), n'a pas diminué de moitié. Si les dix pommiers avaient été détruits, nous aurions payé 2.500 francs pour une destruction partielle, car le sol est toujours là et a conservé une valeur importante. Que serait-ce si la propriété avait porté trente arbres (c'est possible, sans exagération) ? C'est avec des conceptions théoriques de ce genre que la loi du 17 avril 1919 arrive à donner à des sinistrés de la guerre, sous le nom de « perte subie », des indemnités représentant trois ou quatre fois la valeur vraie de bâtiments à la campagne, parce que, s'écartant des réalités de la vie, elle prend pour base de la valeur quelque chose qui n'est nullement en rapport nécessaire avec elle : le coût de construction à la veille de la mobilisation ou d'autres calculs théoriques.

Pourquoi la circulaire ministérielle du 16 novembre 1917 n'a-t-elle pas ici, comme précédemment, fixé l'indemnité à la différence entre les valeurs de la propriété avant la prise de possession et lors de la remise au prestataire ? Combien il est aussi regrettable que la loi sur les dommages de guerre, si importante par son retentissement et son étendue, n'ait pas admis toujours ce critérium (sauf, bien entendu, le cas de reconstitution ou de remplacement) ! Les résultats choquants que nous venons de dénoncer eussent été évités.

Les dégradations au fonds.

C'est au contraire avec une parfaite sagesse que la circulaire ministérielle que nous analysons, fixe les éléments des

indemnités pour dégradations au fonds se traduisant par une réduction permanente de la valeur culturale du sol : « évaluation de la différence entre la valeur vénale du sol avant la prise de possession et celle qu'il a au moment de la remise au prestataire, en prenant pour base les terres de qualité et de situation analogues existant dans la commune ou la région ».

Lorsqu'il s'agit de modifications de l'état des lieux, de déblais, remblais, terrassements, empièvements, notre document s'exprime ainsi : « évaluation de la valeur des travaux à exécuter dans un délai à fixer, et remboursement dans la limite de l'indemnité accordée, sur justification des dépenses réellement faites. Si la remise en état des biens est trop onéreuse, évaluation de la différence de la valeur vénale du sol avant la prise de possession avec celle qu'il a au moment de la remise au prestataire ».

Tout est prévu dans ces quelques lignes : la notion de remploi, c'est-à-dire d'une allocation destinée à une affectation spéciale et subordonnée à la justification de l'exécution de cette affectation ; puis, si ce remploi est inopportun ou trop onéreux (ce qui, en somme, a le même sens), attribution de la valeur perdue. Voilà la vérité juridique et aussi la vérité économique.

II. — DÉGATS DE CANTONNEMENT ET INCENDIES DE CANTONNEMENTS

Les solutions acquises sont loin d'être aussi nettes en ce qui concerne les dégâts de cantonnement (1). Ils sont d'une très grande diversité, depuis le carreau cassé, les peintures salies ou dégradées, jusqu'aux usines profondément endommagées (constructions et matériel), aux fermes et aux maisons rendues inhabitables sans des réparations qui, à la campagne, dépassent leur valeur vénale. Voici quelques hypothèses pratiques : une fonderie a été utilisée comme cantonnement ; les machines ont subi les dégradations et même les déprédations les plus abusives. C'est une tuilerie neuve utilisée comme réserve de matériel : au premier étage, au-dessus des fours, on a entreposé de lourds fardeaux, le roulement des brouettes et le glissement des charges ont disloqué les voûtes. C'est une maison de maître, à la campagne, utilisée intensément, d'une façon exclusive, par un cantonnement de plusieurs années. Le corps de logis est inhabitable ; les murs ont été, pour des raisons d'hygiène, passés à la chaux ; les peintures

(1) Les dégâts de cantonnement donnent rarement lieu à difficulté, en pratique, au point de vue de la preuve de leur imputabilité. Il n'est évidemment pas possible de considérer la réquisition d'occupation comme un bail forcé et d'appliquer à l'État l'article 1731 du Code civil, qui présume que le preneur a reçu la chose en bon état sauf preuve contraire ; on ne pourrait plus imposer une preuve formelle au prestataire pour qui la réquisition est un fait nécessaire auquel il ne collabore pas. La solution la plus équitable est donc de laisser aux commissions et aux juges toute liberté d'appréciation, d'après les faits de la cause et les documents produits (enquêtes, rapports, expertises, états de lieux, etc.). (Voir, sur ce sujet, R. D. P., 1917, page 11, l'étude de M. HENRY sur les réquisitions immobilières, paragraphe III.)

sont détruites ; les planchers sont affaissés par la surcharge, les plafonds gercés, les escaliers de bois rabotés par le va-et-vient, les éviers fendus ; des poêles, montés sans précautions, ont brûlé des parties du plancher ; des trous ont été percés au hasard dans les murs, pour le passage des tuyaux. Dans les écuries, les auges et râteliers en bois, d'abord abîmés et dégradés par les morsures et les tics des animaux, ont été mis hors service, puis brûlés par les troupes ; les aires des granges ont été brisées ; les poteaux supportant la toiture, rongés par les chevaux, sont à remplacer (1).

Cet immeuble, à la veille de la guerre, valait 11.000 francs (c'est d'ailleurs le prix qu'il fut acheté en 1912 par le propriétaire, et c'est le prix qu'il vaudrait encore s'il était intact). On peut l'estimer aujourd'hui, ainsi déprécié, 7.000 fr. Pour le remettre dans son état antérieur, il faudrait, aux tarifs actuels, y dépenser 35.000 francs en réparations ; avant la guerre, il aurait fallu 12.000 francs. Qu'est-ce que l'État doit au propriétaire ? Voilà le problème à résoudre.

a) Le droit individuel.

Allons-nous, comme osent maintenant le demander les prestataires (2), leur donner tout uniment le coût des répara-

(1) Il s'agit, dans tout cela, de cas pratiques très intéressants qui se sont souvent présentés dans la zone des armées, où une occupation totale, exclusive et intense greva pendant quatre ans les immeubles vacants au début de la guerre pour chômage, décès ou autre cause.

(2) Si nous disons que les prestataires l'osent maintenant, c'est que, avant que la loi sur les dommages de guerre, tablant sur le coût de construction, ne les ait habitués aux gros chiffres, qui n'ont aucune corrélation avec la valeur vraie des choses, ils n'auraient jamais osé même formuler une telle demande ; ils se seraient attiré la réprobation unanime de leurs compatriotes, très au courant dans les campagnes de la valeur des biens de chacun.

tions au prix d'aujourd'hui. Dans ce cas, le prestataire recevrait 35.000 francs pour un immeuble encore là dans son gros œuvre et qui, intact, vaudrait 11.000 francs. Comme il est pratique et de bon sens, il encaisserait ses 35.000 francs et se garderait bien de les enfouir dans sa maison qui, réparée, ne vaudrait toujours qu'environ 11.000 francs. Ou bien, il ferait économiquement, en bon père de famille, avec quelques milliers de francs, le plus gros des réparations, de quoi rendre sa maison habitable selon son ancienne destination, ou encore (comme les immeubles ne font pas défaut à la campagne), il achèterait, pour une dizaine de mille francs, une propriété semblable à celle endommagée et il vendrait cette dernière pour les six ou sept mille francs qu'il en trouverait. Dans les deux cas, il aurait gagné, par suite des dégâts de cantonnement qui l'ont frappé, une trentaine de mille francs, soit sensiblement deux fois et demie la valeur totale du bien endommagé. Tel serait son avantage sur son voisin qui, placé dans des conditions identiques, n'aurait pas été réquisitionné. Vraiment, la réquisition n'a pas été faite pour cela et ne peut servir à cela. Voici comment nous voyons la solution à la lumière des principes que nous avons définis (1).

Il faut remettre dans le patrimoine du prestataire ce qu'on en a fait sortir, ni plus, ni moins. Or, on lui rend une maison valant 7.000 francs, alors que, sans les dégâts, elle vaudrait 11.000 francs. On l'a donc appauvri de 4.000 francs ; c'est ce qu'on lui doit pour la satisfaction du droit individuel que font naître à son profit les dégâts de cantonnement.

(1) Voir pages 86 et précédentes.

b) Un aspect social et économique.

Mais le droit du prestataire a commencé, avec la marche des idées, à revêtir, dans certains cas, un peu comme le droit du sinistré de guerre, un aspect social (1). Le prestataire qui remet en marche son usine dégradée, qui rétablit les bâtiments d'habitation et d'exploitation de sa ferme, pour les utiliser, agit dans son intérêt individuel certes, mais il restaure en même temps un facteur, un élément de la prospérité générale. Il est utile à tous. Il est habile pour les gouvernants d'exciter ces initiatives ; il est juste de les seconder, car les intéressés recréent à leurs frais des instruments de production, dégradés ou même détruits pour cause d'utilité générale. S'il est vrai, selon l'expression de M. le professeur Duguit, que « le droit est la règle inspirée par un sentiment d'équité et venant répondre à un besoin pratique » (2), il y a là incontestablement une règle de droit.

Il est donc équitable et politique d'assigner une autre mesure à l'indemnité que l'on donne à celui qui consent à assumer le rôle d'agent de reconstitution. Mais il ne faut pas oublier que le fondement de cette nouvelle base est non un droit individuel, mais un droit social ; il ne saurait donc être question de restaurer l'immeuble dans ses conditions primitives, sur le même plan, avec les mêmes matériaux ; il s'agit simplement de remettre la propriété dans le cas de rendre les mêmes services qu'autrefois, de la refaire susceptible de la même destination, avec le même confort et les mêmes commodités, mais en apportant les suppressions, compressions et économies compatibles avec le but poursuivi. En un mot, les

(1) Voir page 118.

(2) *Les transformations du droit public*, page 257.

réparations seront faites comme par un administrateur rigoureux et ménager de ses deniers et devront être bornées à ce qui présente une utilisation d'habitation ou une destination économique incontestables. Par exemple, une de ces tours monumentales et isolées, à usage de pigeonnier, comme il en est encore dans les fermes provenant des domaines féodaux, a été incendiée; sa reconstruction coûterait 25.000 francs; on la remplace par un pavillon établi au-dessus des écuries et coûtant 2.000 fr.

Nous énoncerons comme suit la règle d'indemnisation des dégâts de cantonnement :

« Il est dû une indemnité égale à la dépréciation résultant des dégâts. Si la chose était destinée à un usage domestique ou économique, le propriétaire qui reconstitue ou répare a droit à une indemnité qui ne peut être inférieure à la somme nécessaire au jour de la restitution, pour rendre la chose susceptible, dans les mêmes conditions, d'une destination identique, les réparations étant faites par un administrateur vigilant et compétent et avec un parfait esprit d'économie ».

Dans le cas concret que nous avons pris comme exemple, le propriétaire recevra 4.000 francs s'il ne répare pas. S'il restaure, il recevra 8.000 francs (1). Il ne saurait se plaindre :

(1) Ces 8.000 francs représentent le coût actuel des réparations faites dans l'esprit que nous avons indiqué. Pour fixer ce chiffre, il n'a pas été tenu compte des brûlures causées au plancher par les poêles, de l'usure des escaliers, du blanchiment à la chaux, (le tapissage de quelques pièces seulement a été retenu). Parmi les poteaux rongés il n'a été compté que ceux dont le remplacement est nécessaire à la solidité du bâtiment (dans la précédente construction, ils avaient été prodigués sans utilité). Dans la cour se trouvait un bâtiment trop vaste pour sa destination, dans lequel avaient été aménagés, sans souci d'économiser la place ni les matériaux, des loges à porcs, un clapier, un poulailler. Cette construction, dans laquelle des chevaux ont été longtemps abrités, est irréparable. Sa reconstruction sur l'ancien plan coûterait 12.000 francs. Il est possible en utilisant les matériaux qui restent, de faire pour 3.000 francs un bâtiment moins important, conçu plus rationnellement, susceptible de satisfaire même mieux que l'ancien à l'usage auquel il était destiné.

son droit individuel contre la collectivité, né des dégâts, est épuisé lorsqu'on a remis dans son patrimoine ce que les dégâts en avaient fait sortir, c'est-à-dire le montant de la dépréciation. Si on lui donne quelque chose au delà, c'est parce qu'il consent à assumer un rôle social et seulement dans la mesure où le rôle est bien d'intérêt général. La collectivité ne saurait être contrainte à employer son argent à des travaux inutiles ou mal conçus. En somme, elle répare ici à l'occasion des dommages, mais pour des raisons d'utilité publique. Et l'indemnité, pour le prestataire qui répare, est conditionnée par deux données : elle ne saurait être inférieure à la dépréciation ni au coût des réparations utiles, économiquement et adroitement faites (1).

c) Critique de la pratique.

Actuellement, dans l'application, tout est solutionné en fait ; l'on ne recherche pas la règle générale que nous formulons. Il n'y a pas unité de doctrine chez l'administration qui se borne à évaluer et, en général, avec une certaine parcimonie, pour ne pas dire une grande sévérité, le coût des réparations, tantôt au tarif d'avant guerre, tantôt aux prix du jour de l'expertise ou du jour de la restitution, ou encore à ce qu'elle appelle un prix normal (prix d'avant guerre légèrement majoré) ; elle affecte le résultat d'une réduction plus ou moins importante pour vétusté, c'est là le montant de ses offres.

(1) Nous n'ignorons pas les nombreuses et délicates questions surgissant, en pratique, dans l'application ; mais ces questions ne sont pas insolubles, témoin la législation et la réglementation des dommages de guerre, qui en posent de même nature mais sur une plus vaste échelle et avec une toute autre envergure.

Ce procédé simpliste donne donc au prestataire le coût des réparations après une évaluation rigoureuse. Pour celui qui répare, cela aboutit en somme à notre solution, car les sévérités et les restrictions de l'administration se compensent avec les réparations inutiles qu'elle alloue et que le prestataire, bon administrateur, se gardera bien de faire. Mais lorsque l'intéressé ne reconstitue pas, comme c'est le cas général à la campagne, les dégâts de cantonnement le constituent en bénéfice, car la dépréciation de son bien est loin d'égaliser, en général, l'indemnité pour réparation qui lui est allouée, si comprimée, si remaniée soit-elle. C'est là un résultat inadmissible que l'Administration est loin d'avoir voulu (1).

Les incendies de cantonnements.

Parmi les dégâts de cantonnement et susceptibles de s'en distinguer seulement en fait, en raison de leur importance, se trouvent les incendies de cantonnements, qu'il s'agisse de dommages ou de la destruction complète des immeubles. Les tribunaux et l'administration elle-même ont parfois hésité sur la catégorie juridique dans laquelle il fallait ranger ce genre de dommages et se sont demandé s'il n'y avait pas lieu de voir là, tout simplement, un cas de responsabilité de l'administration pour faute, analogue à tous les cas du même genre. Aujourd'hui, la jurisprudence et l'administration appliquent sans contestation l'article 14 de la loi du 3 juil-

(1) On ne s'explique guère que l'administration n'ait pas fait application, ici, de l'idée de remploi, d'autant moins qu'en matière d'incendie de cantonnement et de dégradation à des terrains elle faisait la distinction (voir page 119). Quelques sous-intendances entraient timidement dans cette voie en 1919 ; des instructions de l'administration centrale auraient dû généraliser ces tentatives.

let 1877 et nous croyons que c'est à juste titre, car, s'il y a eu faute des occupants, des relations juridiques entre eux et le propriétaire préexistent à la faute et ce point, nous le verrons, n'est point indifférent. C'est bien à l'occasion du cantonnement que l'incendie est survenu ; il y a bien là un dégât de cantonnement (1).

Dès lors, la question de l'indemnisation des sinistrés rentre dans celle des dégâts de cantonnement et il n'y a pas de difficultés spéciales en ce qui la concerne, du moins au point de vue de l'évaluation.

Il n'en va pas de même de la preuve. Disons seulement qu'après s'être, en 1914 et 1915, considérée comme débitrice d'un corps certain, tenue de prouver le cas fortuit la libérant, l'Administration a fait admettre en jurisprudence que les articles 1302 et 1733 du Code civil ne sauraient lui être appliqués et que c'était au prestataire à prouver la faute des occupants, c'est-à-dire le fait précis qui, causant l'incendie, ouvre le droit à indemnité, aucune présomption n'étant établie ici par la loi et ne pouvant recevoir application.

Les décisions en ce sens sont nombreuses (2).

A notre sens, la doctrine de ces sentences n'exprime pas la règle de droit.

(1) On a parfois prétendu que l'administration elle-même avait considéré les incendies de cantonnement comme engageant sa responsabilité, pour faute, et on invoquait à l'appui l'endroit où elle en traite, le volume 58 du B. O. E. M, intitulé *Contentieux administratif ; Réparations civiles*. Ce n'est pas même une indication du point de vue de l'administration, car ce volume traite de toutes sortes de matières contentieuses et notamment des dégâts de cantonnement (article 21 de l'instruction du 17 août 1907 ; circulaire du 9 juin 1916, sur les dégâts de cantonnement).

(2) Arrêt de la Cour de Nancy du 24 juillet 1919 (décision communiquée) ; arrêt de la Cour de Paris, 8^e Chambre, 13 novembre 1919 (*Gaz. Pal.* du 23 mars 1920) ; Tribunal civil de Belfort du 19 mars 1920 (*Gaz. Pal.*, 1920, 2^e semestre, 102).

Par le fait de la réquisition de logement et de cantonnement, le prestataire et l'État sont, l'un vis-à-vis de l'autre, dans une situation légale ; ils ne sont pas dans la position de deux étrangers, de deux voisins par exemple. L'occupant a le droit de détenir l'immeuble contre une indemnité d'occupation ; il doit s'abstenir de dégradations abusives, sa détention n'étant que temporaire il doit rendre la chose dans l'état où il l'a reçue ou justifier des cas de force majeure qui l'exonéreraient. Voilà où nous amène la simple application des principes généraux du droit.

Lorsqu'il s'agit d'une cohabitation avec l'habitant, les occupants n'ayant pas la détention n'ont pas l'obligation de rendre. Il faudrait donc, ici, prouver leur faute pour engager la responsabilité de l'État.

La seule chose qui reste vraie, dans le raisonnement de la jurisprudence, c'est qu'il n'est pas possible d'admettre ici, contre l'État, une présomption de faute qui n'est pas écrite dans la loi (1).

(1) Le propriétaire de locaux occupés exclusivement par des militaires, etc. incendiés, peut donc avoir contre l'État deux actions : l'une, en restitution de la chose, fondée non sur une assimilation avec le contrat de bail, mais sur la situation légale dans laquelle sont placés les deux intéressés, et résultant des principes généraux ; l'autre, en réparation du dommage causé, si l'incendie est dû à la faute des occupants.

Par la première, le prestataire peut demander seulement la restitution des locaux occupés ou, à défaut, leur valeur ; par l'autre, il réclamera la totalité de ses dommages, c'est-à-dire la valeur de la maison, même si une partie seulement était réquisitionnée. Les deux actions n'ont, en fait, le même résultat que lorsqu'il s'agit d'une réquisition frappant tout un bâtiment isolé.

Il semblerait vraiment équitable d'accepter ici une théorie de la responsabilité des occupants fondée sur la notion de risque. Les incendies par cas fortuit sont rares ; ils sont dus, le plus souvent, à la maladresse ou à la négligence des habitants de la maison : « *Incendia plerumque fiunt culpa inhabitantium* »

III. — LES DOMMAGES INDIRECTS. LES RÉQUISITIONS PARTIELLES, ABUSIVES, NON CONSOMMÉES

Il nous faut avancer vers des régions moins sûres, mais pleines de vie, passionnantes pour le juriste, parce qu'il y a beaucoup à faire, ici, pour le règne de l'ordre et de la justice ; il s'agit du domaine des réquisitions partielles, des réquisitions inopportunes ou abusives, ou des réquisitions non consommées mais qui ont entraîné l'immobilisation des objets frappés. Pour bien comprendre cette matière, il nous faut remonter une fois de plus au fondement de la réparation due pour les réquisitions.

Basée d'abord (1), sur l'enrichissement sans cause que réaliserait sans elle l'administration et surtout sur l'égalité

(DIGESTE, livre I, titre 15, fr. 3). Il est donc fondé de charger ces derniers des suites du sinistre. Le code civil (articles 1733 et 1734), l'a fait pour les locataires ; cela serait encore bien plus justifié pour l'occupation collective sur réquisitions ; l'indifférence aux précautions les plus élémentaires, les imprudences des soldats résistent, dans les cantonnements, aux instructions formelles et même aux ordres les plus stricts ; deux surtout l'on peut renouveler la vieille observation du *Digeste*.

Pourquoi dès lors n'imposerait-on pas la réparation à celui qui crée le risque. Pour échapper à la responsabilité, l'Etat devrait prouver que la chose a péri sans la faute de ses agents.

La responsabilité serait ici intégrale, comme celle basée sur la faute.

Seulement la notion de risque est encore trop neuve pour s'être incorporée à la conscience générale comme une règle obligatoire et à sanctionner. Elle entre davantage chaque jour dans notre droit, mais elle n'y est pas encore intégrée. Ce que nous venons de dire peut être une indication pour le législateur, mais non en l'état actuel un argument pour le juge.

(1) Voir *suprà*, page 71.

de tous devant les charges publiques, l'indemnisation des réquisitions a en outre aujourd'hui pour fondement les idées de solidarité sociale, base des règles organiques de nos sociétés modernes. Le prestataire doit donc être rendu indemne de la perte que lui cause la dépossession de sa chose. Il doit recevoir, c'est aujourd'hui hors de controverse, surtout depuis la législation sur les dommages de guerre, une indemnité égale à la valeur de ce que la réquisition fait sortir de son patrimoine, c'est-à-dire tout son appauvrissement, qu'il soit dû à un transfert de propriété ou de jouissance, ou même seulement à des dommages imputables à la réquisition.

Or, il est un principe général de notre droit : les réparations sont toujours limitées au préjudice direct et immédiat. L'article 1131 du Code civil en fait l'application aux contrats lorsqu'il décide que, en cas de faute et même en cas de dol, les dommages et intérêts ne doivent comprendre « que ce qui est une suite immédiate et directe de l'inexécution de la convention ».

a) Les dommages directs et les dommages indirects.

Il y a donc des dommages qui ont une certaine relation avec le fait ou la faute donnant lieu à réparation, et qui, pourtant, ne sont pas indemnisés ; ce sont tous ceux qui ne résultent pas forcément du fait générateur de la réparation et ne sont avec lui que dans un rapport de causalité secondaire ou même de concomitance, ou encore dans une certaine relation de nature indéterminée. Dans la vie physique et économique, tout se tient ; tout engendre action et réaction. Les énergies, véritables protégées, se transforment, s'écoulent, s'éclipsent pour reparaître plus loin sous de nouvelles formes. Qui dira

où s'arrêtent les conséquences lointaines et les répercussions d'un acte ou d'une omission ? Mais aussi, qui les identifiera et les rapportera avec certitude à leur cause ? Il en est d'elles comme de ces ondes concentriques que provoque la chute d'un corps dans une eau tranquille : elles vont se répandant, s'élargissant toujours, transmettant jusqu'à l'infini les vibrations qu'elles ont reçues et qui se répercutent encore dans les eaux profondes alors qu'elles ont cessé d'être perceptibles à nos sens.

Le droit, qui a besoin de certitude pour établir la hiérarchie des intérêts et demander aux moins élevés les sacrifices nécessaires, ne peut s'engager dans la recherche de conséquences hypothétiques. Il distingue donc les situations générales qui doivent être protégées, les faits qui ouvrent droit à l'aide qu'il accorde avec, pour mesure de cette aide, les conséquences de ces faits, mais seulement celles qui sont dans un rapport certain et direct de causalité avec eux. Il ne peut tenir compte des conséquences possibles, mais invérifiées et invérifiables, des suites problématiques. Dans l'enchevêtrement inextricable des effets, il a donc fallu poser une borne et s'arrêter au point certain où la complexité de la vie n'a pas encore fait son œuvre, où, dans les faits, on reconnaît l'énergie directe et certaine, encore pure d'alliages et inchangée quant à sa direction, de la cause efficiente et déterminante. La vérité philosophique et la vérité juridique qui ne peuvent vivre que de certitudes, exigent toutes deux cette discrimination des dommages directs et des dommages indirects.

Mais qu'est-ce au juste qu'un dommage direct ?

Les dommages directs d'un fait ou d'une faute sont, selon nous, ceux que l'on ne peut attribuer qu'à ce fait ou à cette faute et qui sont déjà inévitables (qu'ils soient apparents ou

non), abstraction faite de toute cause occasionnelle concomitante ou ultérieure qui peut ou pourra aggraver le préjudice. Il faut arrêter la vie au jour où le dommage est causé, stabiliser la situation et démêler parmi les dommages même non consommés mais inévitables, suivant leurs causes. La notion des dommages indirects a été particulièrement fouillée à l'occasion de la loi du 17 avril 1919 sur les dommages de guerre (1). Elle domine les questions que nous avons posées au début de ce paragraphe.

b) Les réquisitions partielles.

D'abord les réquisitions partielles ; voici les cas les plus pratiques :

A un cultivateur, à un marchand de vins livrant à domicile, on réquisitionne, le 2 août 1914, trois chevaux sur quatre qu'ils possèdent. On leur doit uniquement la valeur de la fourniture qu'ils ont faite et il n'y a pas lieu de leur tenir

(1) M. AUCOC avait donné les exemples suivants de dommages indirects en droit administratif : « L'établissement des chemins de fer a fait disparaître, sur beaucoup de points de la France, l'industrie des maîtres de poste ; les aubergistes établis sur les routes parallèles aux chemins de fer ont vu diminuer leur clientèle. Dans une ville, l'ouverture d'une grande voie publique peut, en détournant le courant de la situation, diminuer la valeur de la propriété dans les rues voisines et amener la diminution de bénéfices de nombreux commerçants ».

Pour M. TEITGEN et M. MARIN (*Commentaire pratique de la loi sur les dommages de guerre*), « les dommages directs sont ceux directement causés par l'État ou le fait de guerre, sans qu'aucune autre cause secondaire ait besoin d'être invoquée pour exposer l'origine du dommage ».

D'après M. LEBRUN, « c'est le dommage résultant d'une manière inévitable et nécessaire de l'événement de guerre qui l'a causé ».

M. MICHOUD définit les dommages indirects de la guerre « ceux qui ne découlent pas d'une manière immédiate des faits de la guerre, mais n'en dérivent qu'au travers d'autres faits intermédiaires ne permettant pas d'affirmer que le dommage tout entier remonte aux opérations militaires ».

compte des difficultés qu'ils vont éprouver, le premier pour l'engrangement de ses moissons, le deuxième pour la continuation de son négoce. Même si, faute d'attelages, le cultivateur est obligé de laisser perdre aux champs ses blés et ses avoines ou de les rentrer tardivement et avariés, il n'aura droit à rien, car ce dommage est le fait non de la réquisition elle-même mais des conséquences économiques de la guerre, qui ne lui ont pas permis de trouver à acheter ou à louer desattelages de remplacement.

L'armée installe un dépôt de matériel dans le hall à usage de salle de danse d'un aubergiste restaurateur. Ce dernier va-t-il prétendre qu'on lui doit, outre la valeur d'occupation de son local, une indemnité pour les affaires qu'amenait sa salle de danse à son fonds de commerce d'aubergiste-restaurateur ? Il y a là une perte trop problématique pour qu'on écoute une telle réclamation si elle était formulée ; sait-on si, sans la réquisition, la clientèle, émue et gênée par la guerre, aurait continué à fréquenter l'établissement ? Enfin et surtout, les bénéfices allégués étaient le fruit de l'activité personnelle, continue et renouvelée du restaurateur, s'exerçant dans la salle occupée ; la réquisition a pu changer le cadre de cette activité, rendre plus difficile sa manifestation, dans quelle mesure ? il est impossible de le dire ; le local réquisitionné n'était pas la cause nécessaire et efficiente, la seule cause des bénéfices accusés, qui peuvent persister même après la réquisition. Il s'agit donc là, si l'affaire a fléchi, d'une perte indirecte dans laquelle il n'est pas possible de démêler la part des circonstances, des conditions économiques et celle de la réquisition. La collectivité ne peut la prendre à sa charge.

Une formation sanitaire occupe le salon, le hall, le cabinet de lecture, la salle à manger et l'office d'un hôtel d'une station

thermale, ainsi que toutes ses dépendances, cours et communs. Il est évident que l'administration doit la valeur locative totale de l'immeuble, au titre des dommages, sinon au titre de l'occupation, car l'indisponibilité totale est la conséquence directe et inévitable de la réquisition partielle.

Il n'en serait pas de même s'il s'agissait de la réquisition du pavillon ou de l'annexe d'un hôtel, susceptible d'une habitation séparée ; la valeur de la partie occupée serait seule due, la gêne résultant de cette emprise partielle étant un dommage indirect ne serait pas susceptible d'être prise en considération.

Si l'hôtel occupé partiellement est rendu indisponible en totalité (avant-dernier cas envisagé), une indemnité pourra être due pour le mobilier le garnissant et qui n'aura pu, lui non plus, être utilisé par une conséquence directe de la réquisition. Cette indemnité correspondra à l'intérêt du capital engagé dans ce mobilier et à un faible amortissement tenant compte de ce que ce matériel non utilisé ne subit qu'une usure moindre. Telle est bien, d'ailleurs, la jurisprudence de l'administration.

Voici un cas où le service de santé avait, en août 1914, réquisitionné tout le matériel de literie d'un hôtel dans une station thermale ; l'hôtelier disait : « mon matériel de literie (45 chambres), représentait, au jour de la réquisition, environ 40.000 francs, le reste de mon mobilier 60.000 francs, soit ensemble 100.000 francs. Mon immeuble valait 200.000 fr. (c'est ce qu'il m'a coûté à construire en 1913). Je demande le prix du mobilier réquisitionné et, en outre, pour la première année, une indemnité de six pour cent sur la valeur de l'immeuble et du restant de mon mobilier, représentant l'intérêt et un léger amortissement pour les capitaux investis

« dans mon hôtel ». L'administration répondit non, offrit la valeur des lits réquisitionnés et l'hôtelier finit par accepter. Il fit bien, à notre avis. Voici le raisonnement de l'Intendance :

En fait, vous n'auriez pas ouvert sans la réquisition ; en effet, quatre hôtels seulement ouvrirent dans la station et végétèrent ; je ne vous ai donc causé aucun préjudice.

En droit, la réquisition de votre literie ne pouvait vous paralyser. Dans une affaire comme la vôtre, qui a un capital engagé de 300.000 fr., à laquelle il faut, en outre, 100.000 fr. de roulement, il était possible de se procurer les 40.000 fr. qui vous étaient nécessaires pour remplacer vos lits et ouvrir. L'immobilisation de tout votre capital ne vient donc pas immédiatement et directement de la réquisition ; je ne puis vous en indemniser.

Des entrepreneurs de travaux publics à qui leur matériel de chemin de fer à voie étroite fut réquisitionné au début de la guerre, prétendaient souvent que, en leur prenant leur instrument de travail, on les avait paralysés et qu'il y avait lieu de les indemniser de cette perte. L'administration leur répondit et fit juger qu'il y avait là un dommage indirect non susceptible d'indemnisation.

Il y a pourtant un cas dans lequel l'administration répare les dommages indirects nés de la réquisition partielle : c'est lorsqu'une portion relativement considérable d'une exploitation agricole est réquisitionnée. Il est en effet alloué au prestataire, outre ses pertes de toutes sortes (destruction de récoltes, remboursement de façons culturales et de toutes avances, indemnité locative), ce que la circulaire ministérielle du 15 novembre 1917 appelle « quote-part des frais généraux ». C'est là une indemnité pour la gêne et les frais supplémentaires que va entraîner pour le cultivateur une

exploitation réduite. C'est évidemment un dommage indirect ; il semble qu'il faille voir là une nouvelle manifestation des tendances bienveillantes des pouvoirs publics à l'égard des producteurs en général et surtout à l'égard des cultivateurs. C'est l'apparition de l'aspect économique et social qu'avait déjà revêtu parfois le droit des réquisitions, avant que le droit des dommages de guerre généralisât ce point de vue.

On peut se demander si cette exception restreinte aux cultivateurs est fondée. Malgré tout l'encouragement que mérite la culture, il est permis de constater que le trouble amené chez un agriculteur par la réquisition d'une portion de ses terres est plutôt moindre que celui que cause à un industriel la réquisition de son usine, ou à un commerçant l'occupation des locaux où s'exploite son fonds de commerce. Dans nos campagnes de France, la terre n'est pas rare, ni chère, surtout pendant la guerre, et le cultivateur dont la réquisition aura amoindri l'exploitation n'aura pas de peine à trouver des champs à cultiver. Et puis, là aussi, il est bien difficile d'apprécier ; la guerre a pris partout de la main-d'œuvre ; beaucoup ont restreint leurs exploitations ; le propriétaire réquisitionné va donc se trouver indemnisé de cela grâce à la réquisition. Dans quelle mesure, enfin, faire la part des choses et évaluer l'indemnité due ? Va-t-on donner quelque chose à l'exploitant de cent hectares privé par réquisition de deux hectares ? Nous ne le croyons pas. Où commencer ? Le propriétaire à qui l'on réquisitionne ses attelages et son cheptel est bien plus gêné que celui à qui l'on prend quelques champs ; et pourtant on s'en tire et personne n'est heurté, en lui payant uniquement la valeur de ses bêtes. Il semble préférable de rester dans la règle en n'indemnisant pas les dommages indirects.

c) *Les réquisitions abusives et inopportunes.*

La réquisition abusive, comme la réquisition partielle, pose souvent la question des dommages indirects. Le prestataire obligé de la subir a droit à indemnisation intégrale des dommages directs qu'elle entraîne. Ainsi, si on lui prend des bois de construction pour les utiliser comme bois de chauffage, il sera payé, cela va sans dire, au prix des bois de construction, mais il ne pourra rien demander pour le retard que devront subir ses travaux. Si des dégâts de cantonnement résultent d'une jouissance abusive, il en obtiendra la réparation, mais sans pouvoir faire état des ennuis ou de l'incommodité que lui causent ces abus.

Une réquisition peut être inopportune de deux façons : lorsque le prétendu besoin qui l'inspire est contestable ; lorsqu'elle est faite maladroitement et sans discernement, imposant au prestataire une charge inutile que n'exigeaient pas les circonstances. L'hôtelier de tout à l'heure prétendra qu'en réquisitionnant tous les lits de son établissement thermal on lui a causé sans nécessité de graves ennuis et un gros préjudice que la réquisition dans un magasin eût facilement évités. C'est un industriel qui récriminera parce qu'on lui a réquisitionné une machine à vapeur ou une dynamo qui lui donnait la force, ce qui va le réduire au chômage. C'est un cultivateur qui se plaint que l'on ait installé un cantonnement permanent dans ses granges, alors que ses écuries sont vides, ce qui va l'obliger sans nécessité au travail et aux frais d'une meule pour ses récoltes qui seront, en outre, exposées aux risques des intempéries, des incendies et des rongeurs. Tous les chefs que ces plaintes visent sont

des dommages indirects, comme tels, nous l'avons dit, non indemnisables (1).

d) Les réquisitions prématurées.

La question des réquisitions prématurées semble plus complexe. On a pris des peupliers qui ne sont pas encore, comme disent les forestiers, à leur terme d'exploitabilité. Des bovins achetés en Mars pour être mis à l'engrais sont réquisitionnés en avril. Va-t-on payer ce que les peupliers auraient rendu à maturité ou seulement le cube qu'ils vont produire au jour de la réquisition ? Pour les bovins, que doit l'État ? Là encore, tout s'aplanit et le droit se réalise dans l'équité, si nous donnons la valeur vraie, « réelle » et objective, au jour de la réquisition. Cette valeur, pour être une cote de désirabilité et renfermer un élément psychologique considérable, ne se dégage tout de même pas arbitrairement. Pour les bovins, elle tiendra compte de leur rendement actuel en viande fraîche, mais aussi du rendement que l'on escomptait de leur engrais (2), étant donné les conditions du cheptel et de l'agriculture dans l'année présente. Quant aux peupliers,

(1) Quant à la question de l'opportunité de la réquisition, elle relèverait de la juridiction administrative.

(2) Voir l'arrêt de la Cour de Bourges du 27 janvier 1920 (*Gaz. Pal.*, 1920-669). « On doit aussi tenir compte au prestataire de la perte qui lui a été occasionnée, si la réquisition, portant sur des animaux de boucherie, est intervenue à une époque où les animaux mis par lui à l'engrais dans des prés d'embouche, n'avaient pas encore atteint le développement et le poids qui devaient assurer la compensation des frais généraux engagés pour leur engraissement ». Mais, justement, la valeur réelle objective tient compte de cela, et ce serait en sortir pour revenir à la théorie du prix de revient que d'admettre, comme l'arrêt semble disposé à le faire, « le remboursement des dépenses faites pour l'acquisition et la conservation de la chose réquisitionnée ». Cela conduit à donner une indemnité parfois excessive, souvent insuffisante, mais rarement une « indemnité représentative de la valeur objective et réelle ».

elle envisagera certes leur valeur de consommation, c'est-à-dire le cube que donnerait une exploitation immédiate, mais aussi leur valeur d'avenir, c'est-à-dire ce qu'ils produiront à maturité, affecté d'un escompte en dedans pour tenir compte du temps restant à courir et des risques. Cette sorte de dosage de la valeur, qui s'établit comme naturellement, en tenant compte de tous les éléments déjà réalisés et de toutes les espérances en les escomptant toutefois, a toutes les chances de fournir une base équitable. C'est par une application de la même idée que, pour les récoltes non à maturité, nous avons admis comme base du règlement la valeur au jour de la réquisition ; des blés, en la mi-juin, sont encore en herbe et ont une utilité de consommation actuelle nulle ; leur valeur leur vient de l'espoir de la récolte escomptée à un taux variable avec les circonstances. C'est le cas de toutes les réquisitions de produits qui ne sont pas encore arrivés à maturité ou à leur terme normal d'exploitation ou de consommation. Est-ce à dire que le propriétaire obtiendra tout ce qui, sans la réquisition, aurait été un jour dans son patrimoine, ou même la somme nécessaire pour constituer, à intérêts composés, ce capital attendu ? Pas forcément, car il y a dans l'évaluation de la valeur deux inconnues, l'élément risque et l'élément psychologique. L'important, c'est qu'il obtienne la valeur de sa chose qui renferme justement toutes les espérances qu'il en attend. Quant à la réalisation de ces espérances dont il prétend que la réquisition le frustre, c'est moins encore que des dommages indirects, c'est des dommages hypothétiques et incertains.

e) Les réquisitions d'immobilisation.

Il nous reste à examiner l'indemnisation des réquisitions non suivies d'exécution et qui ont seulement entraîné l'immobilisation de la chose réquisitionnée. Cette question nous amène à celle de savoir à quel moment est parfaite la réquisition, qu'elle soit de propriété ou de jouissance. Qu'est-ce qui consomme la réquisition ? Est-ce l'ordre, le reçu ou même la tradition ?

Qu'est-ce qui consomme la réquisition ? L'ordre ou le reçu.

Un arrêt de la Cour de Toulouse du 26 juillet 1916 déclare qu'il serait contraire à tous les principes de notre droit qu'un ordre de réquisition eût le pouvoir de dépouiller le propriétaire avant la livraison de la chose officiellement constatée. Il invoque, au surplus, l'article 3 de la loi du 3 juillet 1877, qui impose de délivrer un reçu ; l'ordre de réquisition ne serait pour lui qu'une sorte de saisie frappant la chose d'indisponibilité, le transfert de propriété s'opérerait au moment de la délivrance accompagnée de la remise du reçu au prestataire. Enfin, ajoute l'arrêt, l'article 19 de la loi de 1877 oblige à adresser toute réquisition au maire qui répartit les prestations ; c'est donc seulement la livraison constatée par le reçu qui peut opérer le transfert.

Certes, lorsque la réquisition porte sur des choses de genre que seule la tradition individualise, c'est seulement lors de la livraison que peut s'effectuer le transfert de propriété au profit de l'État.

Mais, ce cas mis à part, il y a lieu de chercher la solution à l'aide des principes généraux et de la nature spécifique de la

réquisition. Les réquisitions militaires consistent dans l'appropriation ou l'utilisation au profit de l'État, par voie d'autorité et indépendamment du consentement des intéressés, des choses et services nécessaires à la défense nationale, en cas de guerre ou de rassemblement de troupes. Elles dépendent seulement de la manifestation de volonté unilatérale de l'autorité requérante. En ce qui touche plus proprement le droit de propriété, il n'y a à cela aucune difficulté ; la règle que le seul consentement transfère la propriété s'applique non seulement dans les contrats, mais aussi dans les actes qui ne sont l'œuvre que d'une seule volonté. M. H. Capitant donne pour exemple les legs, les renonciations à successions et le cas de l'article 661 du Code civil où, par sa seule volonté, le propriétaire joignant un mur a la faculté d'en acquérir la moitié, de le rendre mitoyen en payant la valeur de ce qu'il acquiert. Pourquoi refuser à la volonté de l'État le même pouvoir.

Quant aux arguments tirés de la loi de 1877, ils ne portent pas ; cette loi, nous l'avons vu, surtout de procédure, ne s'est guère arrêtée aux principes ; elle a vu dans le reçu surtout un titre et une facilité de paiement pour le prestataire ; elle ne s'est pas posée la question que nous envisageons ; il est donc excessif de chercher dans ses textes la solution. D'ailleurs, ces formalités de procédure sont elles-mêmes périmées et comme abrogées par le consentement général ; à côté de cette réglementation suivie de plus ou moins loin, s'est créée une coutume très nette et très ferme. Les réquisitions pour lesquelles il n'a pas été délivré de reçus sont innombrables, celles qui ont été adressées aux maires selon les prescriptions de l'article 19 de la loi sont une minorité infime. Dans beaucoup de cas, des autorités militaires ont occupé ou appréhendé des choses, exigé des services sans délivrer ni ordre ni

reçu ; dans tous ces cas, il y a réquisition unanimement reconnue et par l'administration et par la conscience générale, et cette réquisition est considérée s'être accomplie au jour où elle a été exécutée matériellement.

Il ne faudrait pas en conclure que la réquisition a été consommée ici par une sorte de tradition, d'occupation, d'exécution du service ; ce serait illusion, car tous ces phénomènes pourraient s'être accomplis sans qu'il y ait place pour la réquisition ; ce qui la crée, ce qui la spécifie, c'est, pour nous, et ici nous différons de M. H. Capitant (1), c'est uniquement *la manifestation de volonté unilatérale de l'autorité requérante, pourvu qu'elle soit indéniable et clairement manifestée*. Cette manifestation est suffisante et elle peut être soit l'ordre, soit le reçu de réquisition, soit un acte matériel d'occupation ou d'appréhension. En fait, elle sera le plus souvent l'ordre de réquisition, mais ce n'est là qu'un fait et la réquisition existe lorsque l'autorité requérante le veut ainsi, et sa nature et son étendue (réquisition de propriété ou de jouissance, réquisition de simple indisponibilité, etc.), ne sont subordonnées qu'à cette volonté.

Mais, une réquisition consommée peut-elle être anéantie par l'autorité requérante ? Cette dernière peut-elle, se ravisant, transformer en réquisition d'usage ou d'indisponibilité une réquisition de propriété ?

(1) Voir sa note sous l'arrêt du 26 juillet de la Cour de Toulouse, DALLOZ, 1917-2-65. — La théorie que M. CAPITANT a opposée à la doctrine de la Cour diffère de celle que nous défendons en ce que le savant professeur attribue à l'ordre de réquisition une valeur qu'il n'a pas pour nous et que nous ne reconnaissons qu'à l'acte (reçu, ordre, tradition ou appréhension), qui manifeste la volonté de l'État. — Pour M. le professeur E.-H. PERREAU, voir note page suivante, « l'ordre de réquisition est une injonction astreignant les citoyens à l'obéissance, non pas une opération juridique transférant la propriété ».

Certains auteurs paraissent pencher vers l'affirmative : « Sur une question voisine, une jurisprudence constante, approuvée par la doctrine, décide que l'autorité publique a toujours le droit, sauf indemnité au profit du co-contractant, de résilier les marchés administratifs ayant perdu leur utilité (1).

Pour nous, cette opinion résulte d'une confusion et d'une assimilation toute théorique. On peut distinguer deux grandes familles de réquisitions : les réquisitions en propriété d'une part, les réquisitions d'usage et de services (2), de l'autre. Pour la dernière catégorie, la réquisition s'effectue au jour le jour ; elle est formulée pour le temps que l'autorité jugera nécessaire, il ne peut être question de résiliation ; lorsqu'elle prend fin, le prestataire recouvre la liberté de son activité ou de ses biens et tout est terminé, sauf, bien entendu, son droit à indemnisation ; aucun rapprochement n'est possible avec la situation du fournisseur envers lequel l'administration s'était engagée par marché à consommer une certaine quantité de marchandises ou à l'employer durant un temps donné. Les réquisitions de services et celles d'indisponibilité peuvent donc toujours cesser ou être transformées en réquisitions de propriété.

En cas de transfert de propriété par réquisition, rien de comparable, non plus, avec le marché de fournitures. Tout a été consommé ; le prestataire et l'autorité requérante sont,

(1) Note du professeur E.-H. PERREAU, sous Toulouse, 24 juillet 1916 (SIREY, 1918-2-17), sur le caractère et les effets de l'ordre de réquisition.

(2) On peut faire rentrer dans les réquisitions de services les réquisitions d'indisponibilité par lesquelles l'autorité militaire peut frapper d'immobilisation certaines choses pour s'assurer un approvisionnement ou seulement pour pouvoir en disposer sans entrave et sans délai au moment du besoin.

pour l'avenir et sauf le payement, étrangers l'un à l'autre ; pas de résiliation possible, même si le besoin auquel était destinée la chose requise vient à cesser. Il faudrait forcer l'ancien prestataire à réacquérir sa chose. Une telle théorie ne fut jamais soutenue ni même avancée ; elle ouvrirait la porte à tous les arbitraires.

Seulement, quand y a-t-il eu transfert de propriété ? C'est là que gît la difficulté. Et c'est un problème décisif pour la question du droit à indemnité, de son quantum, puisque l'indemnité s'apprécie d'après la valeur au jour de la réquisition, et encore pour l'importante question des risques.

C'est en somme une question de fait : le cas des choses de genre mis à part, il y aura transfert dès que la volonté de l'autorité requérante se sera manifestée nettement, soit expressément et formellement, soit implicitement par des actes matériels.

Les cas douteux seront nombreux. Pourtant, en fait et après coup, il sera facile de les juger à la lumière des circonstances et en fonction de cette idée que la réquisition, acte d'autorité publique, est multiple et variée comme les besoins auxquels elle doit satisfaire et ne saurait se ramener à un type uniforme. Procédé d'exception ou de circonstances imposé par les nécessités et les besoins pratiques, il faut voir l'opération en elle-même pour apprécier s'il y a eu réquisition de propriété, d'usage ou de service et remettre dans le patrimoine du prestataire toute la valeur dont il a été directement appauvri ; dans la catégorie des réquisitions de services nous rangeons, nous l'avons dit, les réquisitions qui, sans enlever au prestataire la propriété, la jouissance, ni même la détention de sa chose, la frappent pourtant d'indisponibilité.

Un détachement de cavalerie de vingt chevaux, de passage

dans un village, donne au cultivateur chez lequel il cantonne un ordre de réquisition pour « les deux quintaux d'avoine qui se trouvent dans l'écurie » où sont logés les chevaux. Bien qu'il n'y ait eu aucune prise de possession, il y a eu, d'après nous, transfert de propriété, et si l'avoine est volée, la perte sera pour l'État. Il y a eu transfert de propriété parce que l'intention de l'autorité requérante résulte clairement des circonstances.

Toutefois, il y a lieu de remarquer ceci, qui va à l'encontre du système de M. Capitant : la délivrance d'un ordre de réquisition, n'impliquant pas forcément la volonté de requérir, ne peut, à moins d'un libellé ou de circonstances contraires, entraîner translation de propriété, même lorsqu'il s'agit de choses mobilières et parfaitement individualisées (1). En voici quelques exemples :

Étude de plusieurs cas concrets.

En janvier 1918, le service forestier de l'armée réquisitionna, dans le parc d'une propriété nettement désignée, et au moyen d'un ordre de réquisition, « tous les arbres exploitables » ; puis il commença l'exploitation, qui fut interrompue en janvier 1919 ; la réquisition fut levée pour les parties intactes en mai suivant. L'autorité militaire offrit uniquement la valeur des produits tirés par elle de la propriété. Le prestataire refusa, disant : « Sur l'évaluation de ces produits, nous serions d'accord, mais vous aviez réquisitionné toute ma pro-

(1) Cette conclusion arrivera, en pratique, sensiblement au même résultat que le système de la Cour de Toulouse ; il en demeure cependant éloigné pour tous les cas anormaux et que leur grand nombre empêche de dire exceptionnels, où il n'a pas été délivré de reçu et où l'émission de l'ordre a lieu dans des circonstances révélant l'intention ferme d'acquiescer de suite.

priété. Que vous me la rendiez partiellement inexploitée aujourd'hui, je n'y contredis pas, mais vous me devez réparation pour le dommage que vous m'avez causé par la réquisition totale sur laquelle vous revenez aujourd'hui ».

Voici, à notre avis, ce que doit lui répondre l'Intendance :

Il y a deux choses dans votre affaire : une réquisition d'indisponibilité pour les arbres isolés ou en massif de votre parc : cela, c'est l'effet de l'ordre. Il y a ensuite une réquisition de propriété frappant les arbres que j'exploite au fur et à mesure que je manifeste ma volonté formelle de les acquérir, soit par la délivrance du reçu que je vous remets, soit par l'exploitation elle-même.

Sur le dernier point, nous sommes d'accord. Sur le premier, vous ne pouvez prétendre qu'il y a eu, pour la totalité, réquisition de propriété, car je n'ai jamais manifesté une telle intention ; cela fût-il, la translation ne s'effectuerait qu'au fur et à mesure de l'individualisation des produits, par leur exploitation ou leur reconnaissance. Reste que j'ai frappé les bois de votre parc d'immobilisation, d'indisponibilité. Ici, je dois, comme pour toute réquisition, réparer les pertes directes que je vous ai causées. Vous m'apportez un projet de marché que vous aviez, dites-vous, en cours de régularisation lors de la réquisition et par lequel on vous offrait des produits de votre parc un prix que vous ne retrouveriez plus aujourd'hui. Je ne puis faire état d'une telle considération ; il s'agit là d'un bénéfice indirect et hypothétique dont la réquisition vous aurait privé ; qui sait si, en fin de compte, vous gagnerez ou perdrez quelque chose par la manière dont vous réaliserez vos bois ? Qui sait si, sans la réquisition, ces offres vous auraient réellement été faites et si vous les auriez acceptées ? Tout cela est problématique. Si l'immobilisation

avait duré quatre ou cinq ans et que vous me montriez des arbres qui, arrivés lors de la réquisition à leur terme extrême d'exploitabilité, ont péri depuis en raison de l'interdiction d'exploiter que je vous ai infligée, je vous indemniserai. Montrez-moi une perte directe, je vous en couvrirai. Vous me dites que, en tout cas, je vous ai fait perdre les intérêts de votre capital, pendant que votre forêt dormait immobilisée. Je vous réponds que vous en trouverez le revenu, puisque, durant la réquisition d'indisponibilité, elle a continué à croître pour vous. En fait, la réquisition d'indisponibilité ne vous a imposé aucune perte ; l'État n'en a tiré aucun profit ; de ce chef, vous ne pouvez donc rien demander.

Durant la guerre, le même service forestier réquisitionna des peupliers bordant la Seine. L'ordre portait le libellé suivant que nous avons déjà lu : « tous les peupliers exploitables sur la commune de X... ». Dans certaines propriétés, il arriva que les bûcherons militaires, pressés, prenaient tous les arbres en bordure des chemins ou commodément exploitables et laissaient ceux qui, mal placés, étaient d'un abord ou d'un transport difficiles, ceux surplombant la rivière par exemple. Les prestataires se plaignaient amèrement, prétendant qu'on leur avait réquisitionné tous leurs arbres, qu'on devait tout leur prendre, au lieu de se contenter d'écrémer leurs lots. Là-dessus, ils avaient tort, pour les raisons que nous avons dites ; il n'y avait eu, pour la totalité de leur propriété, qu'une réquisition d'indisponibilité, et l'armée est maîtresse d'acquiescer, de leurs arbres, seulement ceux qu'elle juge lui être nécessaires, sauf aux prestataires à être indemnisés des dommages directs que leur cause un mode d'exploitation anormal ou inopportun à leur point de vue, et, s'il y a lieu, des dommages directs de la réquisition d'indisponibilité.

Voici une troisième espèce. Au milieu de Janvier 1916, l'autorité militaire délivra un ordre de réquisition visant « toutes les billes de peupliers se trouvant sur un chantier » désigné par sa situation et le nom du propriétaire. Un mois plus tard, elle reconnut le lot et procéda à l'inventaire et au cubage des billes (1). Elle en trouva 4.000 et prit possession d'environ 2.000, ayant reconnu le surplus défectueux et avarié. Pour procéder au comptage et au récolement des billes, l'armée les avait toutes marquées d'un numéro d'ordre, aussi bien celle refusées que celles admises. Un mois après la fin de ces opérations, vers le milieu de mai, le prestataire fut avisé que, sur les billes de son chantier, 2.000 lui étaient réquisitionnées définitivement.

Il repoussa cette manière de voir, prétendant qu'il y avait réquisition du tout en propriété ; il se désintéressa des billes laissées par l'armée et qui, déjà passées en 1916, étaient, en 1918, lors de la tentative de règlement, impropres à tout usage. Les offres de l'administration ayant été refusées, l'affaire fut évoquée devant le Tribunal d'Arcis-sur-Aube, qui donna gain de cause à l'administration par un jugement du 25 janvier 1921, dont voici les principaux considérants :

« Attendu que X... prétend que tout le lot de billes ayant été visé par l'ordre de réquisition du 10 janvier 1916, l'État, par ce seul fait, est devenu propriétaire du lot entier et que c'est la valeur de tout le lot qui doit lui être payée ;

« Attendu que le droit de réquisition a été concédé à l'État par la loi du 3 juillet 1877, en vue de lui permettre de se procurer d'urgence et d'autorité les objets ou prestations qui lui sont nécessaires ;

(1) Une bille est un tronc d'arbre coupé en morceaux de dimensions variables (1 m., 1 m. 50, 2 m.).

« Que c'est pour parer à un besoin nécessaire et souvent immédiat qu'il peut exercer ce droit ; qu'il en résulte qu'il ne peut être tenu d'étendre l'exercice de ce droit au-delà de ses besoins ;

« Qu'au surplus, il n'existe aucune analogie entre les effets de la réquisition et ceux des obligations du droit commun ; que, notamment, la réquisition n'est pas nécessairement un mode de translation de la propriété des objets réquisitionnés, comme le soutient X..., qui prétend faire produire à la réquisition du 10 janvier 1916 l'effet d'avoir transféré par elle-même, purement et simplement, à l'État le droit de propriété de toutes les billes qui en étaient l'objet ;

« Que l'État, en outre du droit souverain qui lui permet d'exercer le droit de réquisition, a le droit d'étendre ou de restreindre l'objet de la réquisition, pourvu que, si cette extension ou cette restriction occasionnent une perte au prestataire, celui-ci en soit indemnisé par l'attribution de la juste indemnité que la loi de 1877 lui alloue pour cette perte ;

« Qu'en l'espèce, l'autorité militaire, pour pouvoir faire dans le lot de billes le choix des bois qui lui étaient nécessaires, devait forcément se livrer à des travaux de manipulation, d'examen, de cubage, et ne pouvait exécuter les travaux qu'à la condition d'avoir à sa disposition tous les bois que contenait le chantier et parmi lesquels devait s'exercer son choix ;

« Que le premier effet de la réquisition du 10 janvier 1916 était de frapper d'indisponibilité tous les bois du chantier de X... pour permettre à l'autorité militaire d'y rechercher, reconnaître et prélever les billes qui pouvaient répondre à ses besoins.

« Attendu, il est vrai, que toutes les billes du chantier

avaient été marquées d'un numéro devant servir au comptage et au récolement ; que cela devait faire supposer à X... que toutes les billes ainsi marquées avaient été l'objet d'une prise de possession et que la levée de l'indisponibilité qui les frappait en vertu de la réquisition du 10 janvier 1916 devait être notifiée à X... pour lui permettre d'en reprendre possession ;

« Attendu que, faute par l'administration militaire d'avoir ainsi notifié à celui-ci la main-levée de la réquisition qui frappait tout le chantier, X... aurait été fondé à soutenir avec raison que l'État lui devait la valeur de tout le lot au jour de la réquisition ;

« Mais, attendu qu'il n'en est pas ainsi et que l'administration militaire a avisé X... de l'étendue de la réquisition exercée ;

« Qu'il résulte, en effet, d'une lettre adressée par X... le 30 juin 1916 que, antérieurement à cette date, ce dernier avait reçu notification qu'une partie seulement des billes contenues dans le chantier avait été l'objet d'une prise de possession définitive de la part de l'administration militaire, et qu'il pouvait dès lors reprendre la libre disposition des billes qui n'avaient pas été prélevées par celle-ci et étaient restées sur le chantier ;

« Qu'en effet, dans cette lettre, X... fait connaître notamment qu'il estime que, dans ces conditions, l'administration lui doit la totalité de sa réquisition et non pas la partie seulement qu'elle a cru bon d'enlever à son loisir ;

« Qu'il est donc mal fondé à soutenir qu'il n'a pas été averti de la main-levée de la réquisition en ce qui concerne les billes non enlevées par l'administration militaire, puisque, dès le 30 juin 1916, il refusa de reprendre les bois non prélevés par elle sur le chantier.

« Que, dans ces conditions, l'État ne peut donc être tenu, en ce qui concerne les bois dont il n'a pas pris possession, que d'une indemnité pour la perte qu'a fait subir à X... l'indisponibilité dont ils ont été frappés par le fait de la réquisition du 10 janvier 1916, indemnité qui doit être calculée d'après les règles qui régissent le calcul des indemnités prévues par la loi du 3 juillet 1877 ;

« Attendu que, dans la somme offerte par l'État à X..., il est tenu compte de cette perte ;

« Par ces motifs :

« Déclare suffisantes les offres du Ministre de la Guerre et les valide ».

Ce jugement fait, selon nous, une exacte application des principes que nous avons discernés ; pour distinguer entre les réquisitions de propriété et les réquisitions d'indisponibilité, il s'attache judicieusement aux circonstances et à la nature des choses, et il décide que, dans un cas comme dans l'autre, il est dû une indemnité qui se mesure à la perte du prestataire.

* * *

Après cet essai de réalisation, il nous est permis de conclure à la solidité de la notion que nous avons dégagée : l'indemnisation des réquisitions sur le pied de la valeur objective, vraie, réelle (res), intégrale et indivisible.

La règle d'indemnisation que nous avons formulée est, chez nous, de droit positif et conforme au droit idéal.

Cette règle est, en gros, pratiquée, assurée, sanctionnée par notre organisation administrative. Elle est énoncée et

appliquée, nous l'avons vu, par les circulaires et instructions générales qui organisent l'indemnisation. C'est elle qui inspire les propositions des commissions spéciales ; c'est en son nom que l'Intendance formule ses offres. Depuis longtemps, la jurisprudence l'a traduite universellement dans les faits, elle est venue à l'exprimer souvent aussi en droit dans ses décisions les plus récentes. Cela suffit pour que nous puissions la considérer dès maintenant comme de droit positif, s'il est vrai que ce droit comprend les règles pratiquées, reconnues et sanctionnées par l'organisation collective, par les gouvernants (1).

Ce n'est pas à dire qu'il ne reste plus, formulées même par l'administration ou la jurisprudence, de solutions discordantes. Nous en avons signalé, chemin faisant, tantôt de restrictives, tantôt d'extraordinairement larges ; ces excès dans les deux cas montrent qu'il s'agit de défauts d'exécution, d'erreurs dans la mise au point, plutôt que de dérogations à la notion fondamentale. Et puis, nous sommes en présence d'une règle qu'une évolution coutumière chaque jour plus marquée n'a fixé que tout récemment d'une façon incontestable, au milieu de quelles controverses, nous l'avons vu ! Des échos attardés des anciennes théories doivent, c'est normal, se faire entendre encore. Une évolution de sept années n'a pu les étouffer.

Ces hésitations, ces tâtonnements dans l'application, ces faiblesses techniques ne sauraient entamer le caractère de règle positive d'une notion si fermement posée, pratiquée, sanctionnée par les organisations qui ont pour mission de procurer l'indemnisation. C'est bien là, selon l'expression de

(1) Voir page 40, note 1.

M. le professeur Jèze, « la règle en vigueur ». Bien plus, un retour offensif des théories adverses n'est pas à craindre : les principes que nous avons constaté comme fondamentaux de notre notion sont ceux sur lesquels reposent les constructions juridiques économiques et sociales de nos sociétés modernes ; qu'ils soient seulement sous-entendu par les lois constructives qui tendent à les appliquer ou qu'ils soient nettement formulés, ils sont des lois normatives incorporées eux aussi à notre droit positif.

Notre notion est enfin d'accord avec le droit idéal, si l'on entend par là « le droit qui répond parfaitement aux aspirations de l'immense majorité d'un pays donné, à un moment donné, ce que ces individus croient être le droit » (1). Le juriste qui constate cette concordance dans une institution coutumière se doit de veiller sur elle, de la faire confirmer par le législateur, si toutefois elle est évoluée, d'en écarter les influences délétères et de travailler à son plein épanouissement, quel que soit son sentiment personnel.

(1) M. le professeur JÈZE, *Cours de Droit public*, 1920-1921, 2^e semestre, page 34). — Voir encore page 35 : « Après avoir constaté la règle en vigueur, le juriste doit rechercher si cette règle est en harmonie avec le milieu social, économique et politique ; j'entends par là d'abord le milieu objectif, mais aussi les idées sociales, économiques et politiques qui prévalent dans le pays donné, à un moment donné, les sentiments de justice tels qu'ils sont éprouvés par la grande majorité de la population du pays considéré, quel que soit le sentiment personnel du juriste. En d'autres termes, le juriste doit comparer la règle de droit positif, telle qu'il la trouve dans les textes ou les arrêts des tribunaux, avec le droit idéal, tel que le conçoit la mentalité ou la conscience des individus composant tel pays au moment présent ».

CHAPITRE VI

Les Réformes législatives

I. — CONSÉCRATION DES CONQUÊTES DE LA COUTUME

Nous avons constaté le degré de développement, de perfection, pourrait-on dire, où en est arrivée l'indemnisation dans son orientation la plus récente. Peut-être n'y a-t-il pas à regretter jusqu'alors l'absence de codification ; peut-être même cela fut-il un bien, en permettant aux juristes de dégager en toute liberté les rapports postulés par la nature même des institutions, par le caractère et le but des personnes, auteurs ou prestataires de la réquisition, pour en faire les règles de droit qui maintenant s'imposent. Seulement, la loi, cette règle générale clairement formulée, est tout de même la meilleure garantie des citoyens contre tous les arbitraires ; elle est la plus solide protection des intérêts reconnus par le droit. Et puis, ce que la coutume a fait, la coutume mal

orientée pourrait le défaire ; évidemment, en général, elle se transforme lentement et ne fait guère de sauts ; pourtant, ses formes modernes agissent plus vite que les anciennes forces traditionnalistes ; les revirements de jurisprudence sont toujours possibles et bien plus faciles et plus fréquents qu'on ne supposerait ; ceux de l'administration sont encore davantage à redouter, d'autant plus qu'ils ne présentent pas les mêmes garanties d'indépendance. D'ailleurs, les coutumes même les mieux établies ne sont pas unanimes. Il peut y avoir et il y a toujours des juges et des administrateurs dissidents qui n'admettent pas la tendance générale. La condensation de nos formations juridiques coutumières touchant les réquisitions apparaît donc comme tout à fait désirable. L'heure semble venue où elle pourrait être tentée avec le plus de fruit, à la lumière de l'expérience.

a) La règle de l'indemnisation.

Parmi les conquêtes de la coutume, la première à consolider nous paraît être la règle de fond de l'indemnisation. C'est là que les dissidences sont les plus nombreuses et les plus choquantes. Il faudrait poser des règles impératives. La formule suivante nous paraît traduire d'une façon satisfaisante la doctrine que nous avons développée.

« Toutes les prestations donnent droit à une indemnité égale à leur valeur « réelle » au jour de la réquisition.

« La valeur réelle est, évaluée en francs, le chiffre représentant le pouvoir relatif.(1), d'échange ou d'acquisition de la chose ou du service réquisitionnés, considérés en eux-mêmes ».

(1) Relatif, c'est-à-dire comparativement à toutes les autres choses, la valeur étant une hiérarchie des choses. Cela indique que, même pour les choses cotées dans les mercuriales, la valeur pourra être fort différente du prix commercial.

b) Les organes d'évaluation et de constatation des réquisitions irrégulières.

Nous avons vu combien était délicate l'expertise qui vise à la fixation de la valeur, dès que l'on sort des réquisitions de choses fongibles ; il serait donc urgent de légitimer les commissions spéciales créées par l'administration et qui ont fonctionné dès 1915 avec de si bons résultats. La prédominance dans leur sein des éléments étrangers à l'administration et professionnels ou techniques est la garantie que les intérêts en jeu seront pesés en toute indépendance par des gens compétents et la présidence du Sous-Intendant, dans toutes ces commissions, est la certitude que le point de vue juridique et objectif ne sera pas négligé. Elle suffit, en outre, à assurer entre les commissions ce minimum d'unité de doctrine et de jurisprudence nécessaire pour empêcher des solutions divergentes et surtout des solutions extrêmes et opposées.

Les lois sont peu de chose en elles-mêmes, tout est dans la manière dont elles sont appliquées. L'indemnisation des réquisitions vaudra ce que vaudront les commissions spéciales d'évaluation, comme compétence et honorabilité, car leur avis, surtout pour les affaires importantes ou litigieuses, est la première opinion objective et désintéressée émise sur la question. Si l'on se rappelle la valeur des éléments de ces commissions et encore qu'elles statuent après examen du dossier, visite des lieux, et le prestataire entendu, on comprendra toute l'influence de leurs propositions sur la fixation définitive, amiable ou judiciaire de l'indemnité.

A la commission de liquidation des réquisitions irrégulières aussi, il faudrait donner une existence légale, car il est néces-

saire de fournir un titre de réquisition à tous ceux qui n'en ont pas parce que les requérants ont, négligence ou nécessité, procédé sans les formes légales. L'organe créé par le besoin s'est montré à hauteur de sa tâche.

c) Définition de l'objet de la réquisition.

Il faudrait enfin décider que la réquisition peut avoir pour objet, outre les services déjà envisagés, tous autres services que les circonstances pourraient nécessiter, ainsi que la propriété et l'usage de toutes choses mobilières, l'usage et avec lui tous les attributs de la propriété des choses immobilières, le droit du propriétaire, son *dominium*, sorte de domaine éminent vide de ses avantages, échappant seul aux possibilités de la réquisition. Ces résultats sont bien acquis en pratique, et personne ne songe à les contester, mais il est de l'intérêt de l'État et plus encore des citoyens, que les droits exercés par l'administration dans l'intérêt général soient fixés par la loi, afin que les pouvoirs publics et l'opinion n'acquiescent pas à la longue cette idée que les gouvernants peuvent, en somme, en cas de nécessité, substituer la voie de fait à la voie de droit. Ce serait là une détestable et dangereuse résurrection de la raison d'État, que notre droit public a réussi à faire condamner par la conscience juridique.

Voilà tout un ensemble de règles déjà acquises qu'il faudrait consolider en les édictant par la loi.

II. — CE QUI RESTE A FAIRE
POUR LE FOND :
L'EMPECHEMENT DES RÉQUISITIONS ABUSIVES
ET LEUR RÉPRESSION

Mais la coutume n'a pu suffire à tout ; elle est allée au plus pressé ; elle a solutionné les questions générales, elle a bâti pour les besoins impérieux ; mais, par son mode de formation, l'usage, l'habitude, elle élabore plus difficilement la solution des situations exceptionnelles.

On ne voit pas qu'elle soit arrivée à empêcher ni à réprimer les réquisitions abusives.

a) Les vices de forme.

Lorsque les formes prescrites par la loi n'ont pas été accomplies, on se trouve dans le cas des réquisitions irrégulières. Que fera le prestataire ? Demander l'annulation de la réquisition ? Tous les vices de forme ne sont pas cause de nullité ; et puis, à supposer que ce soit possible, il faudra s'adresser au Conseil d'État, et la réquisition annulée ou même dès que la menace se précisera, l'administration s'empressera de refaire la réquisition valablement et elle le pourra, puisqu'il n'y a en jeu qu'une question de forme. En fait, il n'y a guère d'exemple de tentative d'annulation de réquisition pour vice de forme. Il suffit au prestataire qu'il puisse se procurer un titre pour la réquisition qui l'a frappé, et il en a le moyen, par la commission de liquidation des réquisitions irrégulières.

Pourtant, il n'est pas indifférent que les formes prescrites soient accomplies, car la plupart sont imposées dans l'intérêt des prestataires, mais il est difficile de sanctionner leur inobservation. Des peines disciplinaires ne seront infligées par l'administration à ses agents que s'il s'agit d'une inexécution pour faute caractérisée. Des amendes prononcées par la loi tomberaient vite en désuétude. Nous verrons plus loin le minimum de formes légales que l'on pourrait conserver.

b) Les abus.

Mais voici des règles importantes édictées par la loi et que l'habitude a laissé périmer ; il s'agit de la répression des réquisitions abusives ou illégales. Les réquisitions abusives ou illégales sont toutes celles faites hors de cas prévus par la loi, dans un but autre que la défense nationale, par excès ou détournement de pouvoirs, les réquisitions inutiles ou excessives ou imprudentes.

Pourtant, la matière n'a pas fait défaut : c'est une maison d'habitation occupée, toute meublée, par un mess de sous-officiers, et qui, un jour de départ d'un détachement pour le front, est le théâtre de toutes sortes d'abus : coups de baïonnettes dans les cloisons, balles de revolver tirées sur des tableaux ; c'est un officier qui, pour meubler son abri du front, prend contre reçu un lit (draps, couvertures, matelas), dans la maison inhabitée qu'il occupe avec son détachement ; c'est une réserve de matériel installée un peu légèrement dans un atelier de mécanicien-monteur-ajusteur, malgré ses protestations et ses réserves sur les dégâts considérables qui seront forcément commis ; c'est encore un cantonnement de troupes indigènes établi aussi au mépris des protestations du pro-

prétoire, dans une fonderie, au milieu d'un matériel de grande valeur et de machines de précision, stockées par les mains inexpérimentées des occupants sur le pourtour de l'usine ; ce sont des bois d'industrie employés comme bois de chauffage, des arbres abattus loin de leur exploitabilité par des forestiers d'occasion, alors que des bois murs s'offraient. C'est, cela a pu être une réquisition exercée par représailles contre certains prestataires signalés comme récalcitrants ; ce sont des chevaux installés dans des remises et des bâtiments légers, contre toute prudence. Tout cela entraîne une occupation des plus onéreuses, amenant de graves dégradations et même la ruine des bâtiments.

Ces réquisitions illégales ou abusives sont susceptibles, dans notre droit, de soulever deux sortes de responsabilités : celle de l'administration et celle de leurs auteurs.

1^o *La responsabilité de l'Administration.*

La responsabilité de l'administration amène une question de compétence à première vue clairement et définitivement solutionnée par le Tribunal des conflits dans son arrêt du 17 novembre 1917 (1).

La compétence.

« Si, décide le Tribunal, la loi de 1877 sur les réquisitions militaires, a confié aux tribunaux judiciaires la mission de

(1) Il s'agissait d'irrégularités commises par une commission de ravitaillement dans l'exercice du droit de réquisition dans les conditions prévues par l'article 4 de la loi du 3 juillet 1877, modifié par celle du 27 mars 1906.

fixer, en cas de contestation, le prix des réquisitions, et s'il en résulte pour ces tribunaux saisis dans la forme prévue par cette loi, le droit d'apprécier, lors du règlement de prix, les conditions particulières de la dépossession qui seraient de nature à influencer sur la valeur de la prestation, cette attribution de compétence toute spéciale n'a pas dérogé à la règle générale sus-rappelée en ce qui concerne les actions en responsabilité proprement dites dirigées contre l'État, à raison des irrégularités commises à l'occasion des réquisitions, et qui ne peuvent être portées devant les tribunaux civils, ni sous forme d'une demande distincte d'indemnité, ni sous forme d'une demande en majoration de prix à raison desdites irrégularités ».

S'il est évident qu'une action en responsabilité indépendante serait du domaine de la compétence administrative, il reste très délicat de préciser le point où les tribunaux de l'ordre judiciaire doivent s'arrêter comme incompétents lorsqu'ils sont saisis des demandes en indemnité des prestataires, tendant à faire constater qu'un acte entraînant réquisition a été commis par l'administration, ou à faire juger la façon préjudiciable pour eux dont la réquisition a été effectuée.

Il est assez communément admis en doctrine « que les tribunaux civils n'ont qualité pour statuer ni sur l'existence d'une réquisition contestée, ni sur les contredits élevés au sujet des énonciations portées sur les ordres et reçus de réquisition et dans les demandes établies en mairie, ainsi que sur la négligence ou le retard apportés par l'autorité requérante dans l'établissement de ces pièces ».

Les tribunaux sont plus hésitants, mais ils ont une tendance à évoquer toutes les circonstances particulières de la

réquisition, de nature à influencer leur évaluation ; ils ne s'arrêtent que lorsque le prestataire incrimine comme source de son droit à réparation une faute de l'administration. Le Conseil d'État semble dans leur sens ; la haute juridiction administrative déclarait en effet dans son arrêt du 11 janvier 1918 : « les difficultés auxquelles peut donner lieu la fixation de l'indemnité due à raison des prestations à fournir par réquisition sont de la compétence de l'autorité judiciaire ».

Certes, les tribunaux civils n'ont pas admis que l'on pût assigner devant eux l'Intendance, pour une prétendue réquisition à l'appui de laquelle il n'y aurait aucune pièce, et il semble bien que c'est à juste titre, puisque la loi du 20 juillet 1918 a complété l'article 24 de la loi de 1877 par une disposition admettant le prestataire à saisir directement le tribunal lorsqu'il se serait écoulé trois mois depuis la transmission du dossier par le maire de la commune à la commission d'évaluation, sans que l'indemnité ait été fixée (1).

(1) Il est surprenant qu'avant cette loi la jurisprudence n'ait pas reconnu au prestataire le droit de la saisir directement ; elle l'aurait pu en appliquant sa théorie de l'atteinte au droit consacrée dans l'arrêt de cassation, Martel, 12 février 1901 : « Attendu que toute violation du droit de propriété rentre en principe dans le domaine exclusif de l'autorité judiciaire ». — M. HAURIOU (*Précis de Droit administratif*, 10^e édition, 1921, page 37), formule ainsi cette doctrine : « Toute atteinte à la propriété ou à la possession résultant d'une opération de l'administration entraîne la compétence judiciaire pour l'action en restitution ou en indemnité, qui est considérée comme une voie de droit, c'est-à-dire comme la mise en mouvement du droit lui-même ». — La jurisprudence a fondé là-dessus sa théorie de l'expropriation indirecte en vertu de laquelle elle admet les réclamations d'indemnités des particuliers toutes les fois qu'en fait l'administration s'est emparée d'un terrain et qu'il en est résulté pour le propriétaire une dépossession à la fois définitive et totale ; elle a étendu son application à des hypothèses de plus en plus nombreuses. — En ce qui concerne les réquisitions mobilières de nature multiple et souvent peu importantes, la solution de la loi du 20 juillet 1918 semble préférable, mais elle ne s'opposerait pas, selon nous, à ce que la jurisprudence appliquât aux réquisitions immobilières sa théorie de l'atteinte au droit et admit directement les réclamations des presta-

Mais, depuis longtemps, à part quelques dissidences, les tribunaux se considèrent comme juges de l'existence et de l'étendue des réquisitions qui leur sont soumises ; ils apprécient les contestations touchant les énonciations des ordres et reçus, ou encore les pesées ou les cubages litigieux, surtout lorsque ces opérations n'ont pas été contradictoires. En somme, ils se déclarent juges de toutes les conditions particulières de la réquisition, de nature à retentir sur l'indemnité à allouer. Ils sont allés très loin dans cette voie. Bien plus, lorsqu'ils sont saisis d'une demande des prestataires tendant à indemnisation de la valeur des prestations fournies et à réparation d'un dommage qui leur a été causé parce que la réquisition était inopportune, abusive, ou qu'elle leur a occasionné un préjudice, très rarement ils rejettent la requête

taires immobiliers totalement et définitivement dépossédés. Si elle ne peut surtout depuis la loi du 29 avril 1919 (voir page 52, note 1), recevoir l'action en restitution, elle pourrait toujours admettre l'action en indemnité par laquelle le prestataire à qui il aurait été pris des terrains, sans formalités, demanderait l'attribution de la valeur locative et, le cas échéant, de ses récoltes et de ses façons culturales. La 2^e Chambre du Tribunal civil de Toulouse a décidé, le 26 mai 1919, que n'était « pas de la compétence de la juridiction ordinaire la demande par laquelle le propriétaire d'un terrain occupé par l'autorité militaire conformément à la loi sur les réquisitions, réclame des dommages et intérêts en se fondant sur ce que cette occupation constitue en réalité une expropriation déguisée, accomplie sans les formalités légales, en vue de l'installation définitive d'ateliers destinés à la fabrication des poudres ; il s'agit en effet, en pareil cas, d'apprécier la légalité de la réquisition et, par cela, de rechercher l'intention de ceux qui y ont procédé, et de décider s'il y a eu de leur part une faute dommageable ; les tribunaux civils n'ont reçu, tant de la loi du 3 juillet 1877 que de la loi du 20 juillet 1918, que la mission de fixer, en cas de contestation, les indemnités dues au prestataire, d'après les conditions particulières de la dépossession » (Tribunal civil de Toulouse, 2^e Chambre, 26 mai 1919 — *Gaz. des Tribunaux*, 1919-2-293). Il est vraisemblable que la décision du tribunal aurait été tout autre si le prestataire avait demandé, au lieu d'une indemnité pour faute, l'indemnité lui revenant par suite de la réquisition, pourvu, bien entendu (depuis l'article 3 de la loi du 20 juillet 1918), que la transmission du dossier par le maire à la commission départementale remontât à plus de 3 mois.

par une décision d'incompétence, comme ils le devraient, ils repoussent les demandeurs en statuant sur le fond.

Voici quelques considérants caractéristiques des pouvoirs que les juges se reconnaissent touchant l'existence, la réalité et la consistance des réquisitions, et encore le plus ou moins de garanties qu'ont présenté pour le prestataire les formes observées :

« Attendu que les parties sont en désaccord sur le poids
« des vingt-et-une vaches enlevées à X..., qui était mobilisé ;
« qu'il n'apparaît nullement que l'état A dressé par le maire
« quatre mois plus tard, sur lequel l'Intendance fonde son
« offre, l'ait été contradictoirement avec le prestataire et
« sur ses indications, ni même dans les conditions prescrites
« par la loi ; qu'en tous cas cette pièce unique est une base
« d'appréciation insuffisante pour fixer une indemnité ;

« Qu'il s'ensuit qu'une mesure d'instruction s'impose ». (Tribunal civil de Lyon, 15 août 1918. — Décision communiquée.)

Le 16 mai 1918, la Cour de Nancy acceptait d'examiner si un prélèvement de deux chevaux fait pour l'application du plan de couverture, le 31 juillet 1914, contre remise d'un bon de location, constituait une réquisition ou une location.

En 1920, le Tribunal d'Arcis-sur-Aube eut à juger une affaire de réquisition de peupliers dans laquelle le cubage était contesté. L'administration représentait un état portant, pour chaque arbre, la circonférence moyenne, la longueur, le volume. Le prestataire objectait que ce toisé ne pouvait lui être opposé en raison de ce qu'il n'avait pas été contradictoire. Par jugement du 25 novembre 1920, le Tribunal valida les offres, attendu que le prestataire n'avait « produit aucun élément permettant de contrôler la consistance, l'em-

placement, le nombre des peupliers dont il prétendait avoir été propriétaire à X... au moment de la réquisition ».

Ces décisions nous semblent devoir être approuvées, celles du moins qui attribuent au magistrat l'appréciation de l'importance et de la consistance de la réquisition. Comment, autrement, celui-ci serait-il vraiment juge de l'indemnisation ? Par contre, la question de la nature de l'opération, c'est-à-dire celle de la réalité de la réquisition, nous semble appartenir au contentieux administratif.

La responsabilité de l'Administration. Le fond.

La compétence tranchée, reste la question de fond. Remarquons d'abord que la responsabilité de l'Administration fut rarement mise en cause, même dans les cas les mieux caractérisés de réquisitions abusives. Il y a à cela une raison de fait : du moment qu'il y a eu réquisition, le prestataire a été indemnisé à ce titre de la perte directe qu'il a subie ; au titre de la faute, il ne pourrait demander aussi que le dommage direct, c'est-à-dire rien de plus. Quel intérêt aurait le propriétaire de bois à faire déclarer qu'il y a eu faute à requérir ses bois avant leur terme d'exploitabilité, et encore que l'autorité requérante n'avait pas qualité ? Ses bois sont abattus, il ne reste qu'à les payer, à quelque titre que ce soit : or, la réquisition est le procédé le plus simple, et, en indemnisant de la valeur, elle donne une réparation aussi large que celle qui serait obtenue pour faute. Ce serait donc, pour les prestataires, une satisfaction toute de principe et d'amour-propre, que d'obtenir à chers deniers et devant la lointaine juridiction du Conseil d'État, une condamnation en responsabilité contre l'Administration. C'est ainsi que s'explique la rareté

de telles actions. La seule chose intéressante serait de pouvoir faire juger avant l'exécution que la réquisition est abusive ou illégale et, par suite, ne sera pas effectuée ; mais on ne peut y songer un seul instant, car confiance est due par provision à l'autorité requérante, en raison de la nature des besoins à satisfaire.

2° *La responsabilité personnelle des requérants.*

Une responsabilité que l'on peut s'étonner de n'avoir pas vu mettre en cause en cas d'abus (nous n'en connaissons pas d'exemple au cours de la guerre), c'est la responsabilité personnelle des autorités requérantes. Elle peut être pénale ou civile (1). La première est écrite dans la loi, et la deuxième est universellement admise pour les fautes détachables de leurs fonctions, commises par les fonctionnaires.

Pénale et civile (à l'égard des administrés et aussi de l'administration).

La responsabilité pénale est écrite dans l'article 22 de la loi de 1877 :

« Toute personne qui, en matière de réquisition, abuse des pouvoirs qui lui sont conférés ou qui refuse de donner reçu des quantités fournies, est punie de la peine de l'emprisonnement dans les termes de l'article 194 du Code de justice mili-

(1) Nous mentionnerons seulement ici la responsabilité disciplinaire qui, elle aussi, demeure à peu près lettre morte. On doit le regretter, car, exercée par des autorités hiérarchiques attentives, elle eût prévenu et réprimé très efficacement les réquisitions abusives, illégales ou inopportunes.

taire (1) : tout militaire qui exerce des réquisitions sans avoir qualité pour le faire est puni, si ces réquisitions sont faites sans violence, conformément au cinquième paragraphe de l'article 248 du Code de justice militaire (2).

« Si ces réquisitions sont exercées avec violence, le coupable est puni conformément à l'article 250 du même code (3).

« Le tout, sans préjudice des restitutions auxquelles il peut être condamné ».

Voilà des textes précis et formels. Pourquoi les a-t-on si rarement appliqués au cours de la grande guerre ? Les cas visés sont pourtant courants, au moins pour les deux premiers : « abus de pouvoirs » en général, ou « réquisition faite sans qualité ». Les récriminations des prestataires furent souvent violentes ; d'où vient que la justice répressive ne fut pas saisie ? Est-ce la rigueur des sanctions prononcées qui fit reculer ? Sont-ce les circonstances de l'état de siège, impressionnantes et peu favorables aux plaintes de ce genre ? Sont-ce enfin les préoccupations alors absorbantes qui dé-

(1) « La durée de l'emprisonnement est de six jours au moins et de cinq ans au plus ». (Article 194 du code de la justice militaire.)

(2) « Est puni de la peine de la réclusion et, en cas de circonstances atténuantes, d'un emprisonnement de un à cinq ans, tout militaire qui commet un vol au préjudice de l'habitant chez lequel il est logé ». (Paragraphe 5 de l'article 248.)

(3) « Est puni de mort, avec dégradation militaire, tout pillage ou dégât de denrées, marchandises ou effets, commis par des militaires en bandes, soit avec armes ou à force ouverte, soit avec bris de portes et clôtures extérieures, soit avec violences envers les personnes. — Le pillage en bande est puni de la réclusion dans tous les autres cas. — Néanmoins, si, dans les cas prévus par le premier paragraphe, il existe parmi les coupables un ou plusieurs instigateurs, un ou plusieurs militaires pourvus de grades, la peine de mort n'est infligée qu'aux instigateurs ou aux militaires les plus élevés en grade. Les autres coupables sont punis de la peine des travaux forcés à temps. — S'il existe des circonstances atténuantes, la peine de mort est réduite à celle des travaux forcés à temps, la peine des travaux forcés à temps à celle d'un emprisonnement de un an à cinq ans. — En cas de condamnation à l'emprisonnement, l'officier coupable est, en outre, puni de la destitution ». (Article 250 du code de la justice militaire.)

tournaient de ce qu'on pouvait en somme considérer comme secondaire, puisque la question d'indemnisation elle-même n'était pas en jeu ? Toutes ces causes contribuèrent vraisemblablement à rendre exceptionnelle la répression pénale.

La responsabilité personnelle, civile cette fois, des autorités requérantes, ne paraît pas non plus avoir été mise en jeu en cas de faute. Et pourtant, cela eût peut-être été la sanction la plus solide de la légalité, de la régularité et de l'opportunité des réquisitions.

Un certain nombre de réquisitions constituaient incontestablement des faits personnels des requérants, détachables de leur fonction. Exerce une réquisition illégale dont il devrait répondre personnellement, le militaire qui se permet d'enlever d'autorité et pour ses propres besoins, un lit dans une maison particulière. D'autres réquisitions étaient si inopportunes, traduisaient tellement de légèreté chez l'agent requérant, qu'elles étaient incontestablement son fait personnel et non l'exercice de sa fonction : ainsi, une réquisition de bois d'industrie pour la cuisson des aliments alors que du bois de chauffage s'offre partout.

Une théorie libérale admet bien que si l'administré ne peut cumuler l'indemnité due par l'administration pour faute de service et celle due par le fonctionnaire pour fait personnel, il peut s'adresser à l'un et à l'autre, à l'occasion du même fait, et il est certain, surtout si la faute personnelle est caractérisée au point de sembler dolosive, que l'administré pourra obtenir de son auteur plus qu'il n'a reçu au titre des réquisitions. La sécurité du fonctionnaire ne serait pas menacée, car, en cas de poursuite injustifiée, le conflit viendrait le mettre à l'abri.

Et puis, ce n'est pas seulement l'intérêt particulier des

prestataires qui est menacé par les réquisitions abusives, injustifiées ou inopportunes, c'est l'intérêt général ; toutes les prestations se payent, ainsi que tous les dégâts, et il serait justice que ceux qui ont agi avec une légèreté inexcusable ou qui ont utilisé la réquisition pour leur propre usage ou leur commodité (réquisitions de vins, d'appareils photographiques, de motocyclettes, d'automobiles, pour des dotations ou affectations non réglementaires), supportent sur leur patrimoine les conséquences de leurs actes. Pourquoi l'administration, après avoir payé le prestataire, puisque c'est elle qui a mis son agent en position de faire des réquisitions abusives, pourquoi l'administration ne se retournerait-elle pas vers ce dernier, pour lui faire payer le prix de ses abus, de ses fautes lourdes ? Les principes généraux auraient permis d'atteindre ce résultat ; il eût suffi au Ministre de la Guerre de prescrire aux sous-intendants ordonnateurs de faire une enquête auprès des prestataires, des autorités civiles et militaires pour les réquisitions semblant anormales.

Le cas échéant, la justice militaire eût été saisie en vue d'une répression, et le Ministre pour la réparation de ce que la réquisition abusive a coûté à l'État.

Des réformes législatives s'imposent ; il y aurait lieu de sanctionner la régularité des réquisitions par une échelle de peines mieux graduées et plus appropriées. Il serait surtout indispensable d'écrire dans la loi la responsabilité personnelle des autorités requérantes et à l'égard des prestataires et à l'égard de l'administration, à l'occasion des abus et des fautes lourdes commises par elles dans l'exercice des réquisitions (1). On peut espérer que les prestataires ne laisseraient

(1) Il y aurait lieu de réglementer les réquisitions immobilières. Il serait équitable, lorsqu'il s'agit d'une occupation durable (excédant quinze jours, par

pas prescrire une si précieuse garantie et que l'administration n'hésiterait pas à exercer à l'encontre de ses agents les recours dont la loi lui ferait, dans les cas spécifiés, une obligation.

III. — LES FORMES

La question de formes est primordiale dans une loi de réquisition qui, après la dépossession du prestataire, doit arriver à son indemnisation. A celles qui entourent la dépossession, on doit demander d'être efficacement protectrices des droits des intéressés (administration et prestataire); de celles qui aboutissent à l'indemnisation, il faut exiger qu'elles atteignent avec le maximum d'exactitude et de rapidité le but pour-

exemple), d'astreindre l'administration de la guerre à certaines obligations visant à la conservation et à l'entretien de l'immeuble. Pourquoi ne prendrait-elle pas, des locaux qu'elle occupe, le même soin que de ses propres bâtiments ? Il serait bon de spécifier que toute transformation, tout changement de destination devront être approuvés par le service du génie, à peine d'engager la responsabilité de leurs auteurs ; que les occupants devront jouir « en bon père de famille », dans toute la mesure compatible avec les circonstances et la nature de l'occupation, les manquements graves à cette obligation pouvant mettre en cause la responsabilité personnelle du chef d'unité ou de détachement. — De telles dispositions entraveraient les graves dégâts de cantonnement que l'on a pu constater ou des transformations d'immeubles faites sans nécessité, au caprice d'un chef de détachement. — Il semblerait équitable, enfin, de permettre au prestataire de demander l'achat de son bien s'il se trouve irréparablement et définitivement changé de destination ou tellement dégradé que le coût des réparations excède la valeur qu'il aurait s'il était intact. C'est le cas du cultivateur à qui on a pris une terre arable, transformée aujourd'hui en ballastière. — Une autre question posée par les réquisitions immobilières est celle du sort des améliorations, constructions et travaux de toutes sortes faits par l'État durant l'occupation. Nous ne pouvons que l'indiquer ici pour montrer la complexité des situations nées des réquisitions immobilières et qu'il importerait de régler.

suivi. De toutes, il faut éliminer les superfétations, les organes auxiliaires qui, créant des besoins factices, alourdissent si fort la machine administrative au détriment de son rendement, employant à se mouvoir l'énergie utile qu'ils devraient consacrer à produire.

a) *L'exécution de la réquisition.*

Il faudrait limiter rigoureusement le droit de requérir aux officiers généraux, aux chefs de corps, aux fonctionnaires de l'Intendance et aux militaires porteurs d'une délégation formelle des officiers investis de ce droit.

Comme forme, seulement l'essentiel : « les réquisitions sont toujours formulées par écrit et signées ; extrait d'un carnet à souche, le titre qui les constate est remis aux intéressés en double exemplaire, dont l'un porte la mention duplicatum » (1).

Au lieu de la formalité de l'ordre et du reçu prêtant à confusion et délivrés souvent l'un pour l'autre, une seule pièce appelée bon de réquisition, qui pourrait être extraite d'un carnet à souche et à talon et qui préciserait que l'autorité requérante devra indiquer, outre la nature, la quantité et la qualité de l'objet réquisitionné, la nature de la réquisition : indisponibilité, propriété, usage.

On a beaucoup critiqué l'intervention des maires dans toute la procédure des réquisitions, alléguant tantôt la surcharge administrative qu'on leur impose, tantôt l'inutilité de leur mission ; on en a donc proposé la suppression, tant

(1) Nous verrons plus loin pourquoi cette dernière prescription. (V. page 190.)

lors de l'exécution de la réquisition que lors de son règlement, comme nous le verrons plus tard.

A notre avis, c'est une exagération. Voici ce qui serait désirable : toutes les fois que la réquisition veut frapper un objet donné, connu et bien individualisé, des bateaux, des magasins, des terrains dont on connaît la situation, une forêt désignée, des machines que l'on sait stockées quelque part, elle constitue bien une obligation individuelle ; que l'autorité requérante laisse en paix le maire qui, ici, n'a rien à faire, et qu'elle s'adresse au prestataire : c'est d'ailleurs ce qui s'est fait toujours en pratique durant la guerre.

S'il s'agit au contraire d'une charge collective, d'une sorte de contingent imposé à la commune, logement et cantonnement, nourriture chez l'habitant, vivres, fourrages, chauffage, moyens d'attelage, etc., une répartition équitable s'impose ; le maire, assisté de la commission de répartition de l'article 20 de la loi, est seul qualifié pour l'assurer (1).

(1) Par un arrêt du 18 juin 1920, arrêt Nivière (R. D. P., 1920, page 527), le Conseil d'État a annulé deux ordres de réquisition, en raison de ce que la réquisition avait été pratiquée directement sur le prestataire, voici dans quelle espèce :

Remplaçant la réquisition par la « râfle », selon l'expression imagée de M. le commissaire du gouvernement Cornille dans ses conclusions, le président de la commission de ravitaillement de Moulins arrivait inopinément sur les champs de foire et marchés, garnissait de soldats les issues, désignait les bêtes les plus avantageuses, les faisait peser et emmener en les payant au kilogr., d'après un barème qui comportait, d'ordinaire, des prix inférieurs aux mercuriales des marchés.

C'est ainsi que le 3 mai 1918, à la foire de Moulins, le sieur Nivière se vit enlever, pour 2.972 fr. 50, une vache et deux bœufs, alors qu'il venait de vendre les deux bœufs 4.010 francs. Nivière forma un recours pour excès de pouvoir. La haute juridiction administrative lui donna raison.

« Considérant que l'article 19 de la loi du 3 juillet 1877, après avoir posé en principe que toute réquisition doit être adressée à la commune et notifiée au maire, ne prévoit d'exception que pour le cas où cette notification est impossible par suite de l'absence de tous les membres de la municipalité ou de la né-

b) Le règlement de la réquisition.

Mais c'est surtout pour la procédure du règlement qu'il y a lieu d'élaguer. D'abord, il faut faire disparaître sans hésiter la pièce maîtresse du système, la commission départementale d'évaluation. Elle appartient à ce genre d'organes de façade, trop nombreux, hélas ! chez nous et d'autant plus dangereux qu'ils cachent leur inanité sous un titre pompeux et une composition impressionnante, de sorte que les solutions qu'on couvre de leur nom et de leur autorité ont, devant les administrateurs et même devant les juges, un poids qu'elles ne méritent pas. Ses membres, notables industriels et commerçants, ne se réunissent pas, en pratique, car ils ont leurs affaires, et leur activité de tous les instants suffirait à peine à l'examen rapide des réquisitions les plus importantes.

cessité d'effectuer une réquisition urgente sur un point éloigné du centre de la commune ;

« Considérant que le président de la commission de ravitaillement de l'Allier a procédé sur le champ de foire de Moulins, sans l'intervention d'aucune municipalité, à la réquisition directe des animaux amenés des communes et départements voisins... ; que les réquisitions effectuées dans de semblables conditions ne rentrent dans aucune des prévisions de la loi susvisée ; qu'elles sont, dès lors, entachées d'excès de pouvoir ».

Les réquisitions qui seraient susceptibles d'être annulées pour les mêmes motifs sont très nombreuses, car les autorités requérantes se sont bien souvent adressées au prestataire directement. Faudrait-il annuler toutes ces opérations même celles dans lesquelles l'inobservation des formalités légales n'a causé aux intéressés aucun dommage ? Oui, s'il faut en croire l'arrêt qui précède. Pourtant, il est permis de supposer que ce qui a incliné le Conseil d'État à tant de rigueur, c'était le procédé abusif et vraiment intolérable qui lui était dénoncé. Peut-être pourrait-on, pour le passé, se contenter d'annuler, lorsque, comme dans l'espèce, les formalités légales ont été remplacées par un arbitraire préjudiciable aux prestataires. En ce qui concerne l'avenir, cette décision montre l'utilité du maire et de la commission de répartition pour les réquisitions de choses fongibles dont la fourniture peut être répartie entre plusieurs ; de la sorte, la réquisition ne tombera pas toujours sur les mêmes. Elle met en lumière l'intérêt qu'il y a à consacrer, en législation, la notification directe, pour les choses individualisées frappées comme telles ; l'intervention de la municipalité pour leur réquisition n'est d'aucune utilité.

Tout est fait, et encore hâtivement, par un fonctionnaire souvent subalterne de la Préfecture, et le secrétaire de la commission se contente de signer. En fait, et quelques affaires particulièrement litigieuses ou considérables mises à part, c'est donc sans être étudiés et presque sans examen que les dossiers parviennent au sous-intendant, ayant gagné à ce détour, et sans bénéfice pour personne, au minimum un mois de retard pour leur règlement.

Mais qui éclairera le sous-intendant ? Nous avons vu que les commissions spéciales pouvaient le faire avec compétence et rapidité ; il suffirait d'en généraliser l'emploi en les régularisant. Ces commissions, aussi nombreuses que les spécialités techniques où se serait exercée la réquisition, faisant appel à des professionnels souvent renouvelés, offriraient bien plus de garantie que la commission départementale formée de gens d'expérience, certes, mais tout de même pas universels. Présidées par un fonctionnaire de l'Intendance spécialisé, lui aussi, dans les questions de réquisition, et y consacrant tout son temps, elles trouveraient pour leur activité un travail toujours préparé et rendraient beaucoup. D'ailleurs, les très nombreuses réquisitions de peu d'importance et non litigieuses pourraient être solutionnées par le sous-intendant seul, qui appliquerait un barème général, arrêté par les commissions. Ces dernières auraient ainsi tout le temps de se consacrer vraiment aux cas difficiles ou litigieux.

La nomination des commissions spéciales demande aussi à être simplifiée. Pourquoi en faire désigner les membres spécialement pour chaque réquisition par le général, sur proposition du préfet ? Cela demande au moins un mois. Que le sous-intendant ait une liste arrêtée une fois pour toutes et sur laquelle il tirera au sort les noms lors du besoin.

Reprenons maintenant où nous l'avons laissée la procédure que nous proposons : le prestataire qui a reçu le bon de réquisition et le talon les dépose en mairie. Le maire dresse, le premier de chaque mois, les états A et A *bis*, qui ne sont que les relevés par service administratif des bons de réquisition qui lui ont été remis durant le mois précédent ; il les appuie de ces bons et envoie le tout directement au sous-intendant ; il conserve pour les archives de la mairie un duplicatum des états A appuyé des talons des bons.

Quelle simplification dans sa tâche ! Il n'a plus à tenir le registre des prestations fournies par chaque habitant (article 41 du décret) ; plus à faire de copie des ordres et reçus ; son rôle se borne à dresser chaque mois la liste des bons qu'on lui a remis (états A).

Le chiffre de l'indemnité fixé par le sous-intendant, il y a lieu, dans la procédure actuelle, de le présenter à l'acceptation du prestataire et ensuite, si cette acceptation est donnée, l'on passe à l'ordonnancement sur de nouvelles pièces (états modèle B), établies par le maire, et après une nouvelle formalité : la prise en charge, c'est-à-dire l'entrée des objets mobiliers réquisitionnés dans les comptes d'un comptable-matières pour ordre, qui sera chargé ultérieurement de faire accepter l'imputation des fournitures requises, par le corps ou service bénéficiaire de la prestation.

Sans contester cette formalité, qu'on ne peut supprimer dans l'état actuel de la réglementation sur notre comptabilité publique, il serait possible de n'en pas alourdir ni retarder le règlement du prestataire. Nous voudrions aussi éviter ces allées et venues de dossiers qui, avec des risques de perte, retardent le règlement et absorbent sans profit une force de travail, donc la détruisent. Nous croyons que ce serait

possible par le moyen suivant : les offres du sous-intendant seraient notifiées par le maire au prestataire au moyen des états A appuyés de bons provisoires de paiement, qui, en cas d'acceptation, donneraient à l'intéressé le moyen d'obtenir un règlement immédiat. Ces titres ne constituant pas à proprement parler de mandats de dépenses publiques, seraient assignés sur la caisse du percepteur de la commune intéressée et payés par lui à vue pour le compte du Trésorier-payeur général du département.

En même temps qu'il adresserait au maire ces bons provisoires, le sous-intendant enverrait au percepteur un avis d'émission les concernant. Afin d'éviter tout abus, ces titres ne seraient payables que pendant un délai très court, un mois par exemple, de sorte que les prestataires disposent, pour les encaisser, de vingt à vingt-cinq jours. L'acquit donné par le prestataire serait précédé d'une mention de quittance pour solde et décharge entière et définitive des effets et des suites de la réquisition.

La régularisation des paiements serait faite par les trésoriers-payeurs généraux à qui les percepteurs enverraient chaque semaine les bons provisoires payés par eux (avec les avis d'émission). Les trésoriers-payeurs généraux se feraient rembourser par les sous-intendants au moyen d'états de remboursement appuyés des bons provisoires quittancés. C'est alors seulement, et avant l'émission du mandat définitif, que les sous-intendants poursuivraient la prise en charge par le comptable d'ordre (1).

(1) Cette procédure rapide, inspirée des règles de comptabilité applicables aux dépenses du ravitaillement (instruction du 3 septembre 1900 — B. O. E. M. du Ministère de la Guerre, n° 94 *ter*, page 13), a fait ses preuves pendant la guerre dans cette matière. C'est d'ailleurs elle qu'on a copiée lorsqu'on a voulu

Les avantages des réformes que nous préconisons sont visibles ; dans la procédure précédente, de trois à huit mois au minimum s'écoulaient entre l'exécution de la réquisition et le règlement. Tout pourra normalement, avec notre système, être terminé en un mois. Prenons une réquisition de fourrages faite le vingt du mois ; le sous-intendant recevra le dossier le deux ou le trois du mois suivant ; l'affaire ne fait point litige ; dix jours (souvent beaucoup moins), doivent suffire à la fixation des offres et à la transmission au maire : le prestataire sera en possession de son bon provisoire avant le quinze. Il est possible d'entrevoir des cas favorables (réquisition non litigieuse effectuée le vingt-huit, bon déposé le trente en mairie), où tout pourrait être terminé en quinze jours et moins.

Le rôle considérable de l'Intendance.

Des objections, nous n'en voyons guère. C'est le sous-intendant qui sera, en droit comme il l'est déjà en fait, la cheville ouvrière de toute cette procédure ; il aura, certes, un rôle considérable : en quelque sorte, dit-on, juge et partie, dans les commissions spéciales (1), sa mission sera bien délicate.

assurer avec rapidité le payement des indemnités de démobilisation et des pécules aux militaires démobilisés ou aux familles des décédés ; elle a donné les très bons résultats qu'on en attendait.

(1) Si l'on parle ici de juge et partie, c'est toujours par suite du point de vue qui fait considérer les fonctionnaires comme les préposés, les agents de la personne publique État, dont les intérêts seraient opposés à ceux des particuliers. Cela n'est pas la réalité. Il y a seulement des gouvernants qui, dans l'intérêt général, ont assumé la charge de certains services publics, en l'espèce celui de la guerre, et qui doivent l'assurer ; ils l'exécutent par des administrateurs, ici les sous-intendants, dont le rôle est de procurer la réalisation du service suivant les règles positives, légales et coutumières qui le régissent ; ils organisent la

L'élite intellectuelle et morale que représente le corps de l'Intendance est à même de faire face à cette tâche qu'elle a assumée pendant la guerre. D'ailleurs, les sous-intendants ne sont pas isolés. Ils sont en liaison avec la section du contentieux créée dans chaque région de corps d'armée, à côté du Directeur de l'Intendance. Cet organe a été constitué en temps de guerre avec des administrateurs venus de tous les horizons ; il fait, au surplus, souvent appel aux lumières des membres du barreau, de la magistrature et des facultés ; il soumet ses points de vue au Ministre dont il reçoit les instructions. Le Ministre lui-même consulte les sommités de la science juridique ; c'est vraiment tout cet ensemble de forces intellectuelles et morales d'une très grande conscience et d'une rare élévation, qui a créé, au cours de ces quelques années, ce droit des réquisitions digne des prêteurs romains par l'ampleur, le réalisme, l'objectivité et aussi l'indépendance de ses solutions.

Il ne faut donc pas regretter la disparition de la commission départementale : elle ne pouvait agir efficacement et, en fait, son rôle fut peu de chose (1).

marche du service objectivement, selon ses règles. L'administration n'a pas à se considérer comme le représentant d'une personne publique qui aurait des intérêts contraires à ceux des particuliers. L'administration n'a pas d'intérêts, elle assure la marche des services publics ; elle suit le chemin que lui trace le droit. Si les particuliers pensent qu'elle sort de cette voie et s'estiment lésés, ils s'adressent aux tribunaux. On voit que le sous-intendant n'est pas juge et partie. Il n'est, ici, ni l'un ni l'autre.

(1) Il faudrait supprimer partout, dans notre organisation administrative, ces corps et commissions multiples chargés, dans un but théorique de garantie et de contrôle, de préparer, de revoir ou de vérifier les travaux ou les décisions de certaines autorités. Ces organes n'exercent pas leur activité et ils s'atrophient ; sans disparaître en fait (c'est cela qui est dangereux, car leur fantôme donne le change), ils ne font plus leur fonction. Les administrateurs continuent à faire état de leurs avis ou à s'abriter derrière leur contrôle, qui n'ont plus de valeur,

Supprimons ces organes fantômes, leurs avis, leurs visas, toutes ces formalités qui ne sont plus que des gestes, des signes de ce qui se fit naguère, ne se fait plus et ne peut plus se faire depuis que le volume et la complexité des affaires ont tant augmenté ; ne gardons pas ces rites vides de sens, le prix du travail humain est trop considérable aujourd'hui surtout, pour qu'on détruise la richesse qu'il représente ; la tâche des administrateurs est trop vaste pour qu'ils occupent ainsi leur activité.

Le meilleur des contrôles, la plus efficace des sûretés sont dans les garanties de moralité et de compétence dont est entouré le recrutement des administrateurs, dans le maintien de la santé de leur corps, dans la définition et la limitation précises de la tâche qu'on attend d'eux, *dans leur responsabilité effective, disciplinaire, pénale et civile pour faute grave*. Il ne faut pas charger dix personnes quelconques d'un travail technique qui demande peu de temps, mais de la compétence ; confiez-le à un ouvrier probe et sachant son métier, qui en sera responsable. C'est le seul moyen d'atteindre sûrement le but poursuivi : *la marche des services publics dans les meilleures conditions de rendement, de rapidité, de sécurité et de moralité*.

IV. — LES INTÉRÊTS

Un prompt règlement des réquisitions rendrait moins irritante la question des intérêts.

car ces avis et ces contrôles émanent généralement d'un employé de bureau quelconque, souvent consciencieux, pas toujours compétent, qui peut avoir ses amis ; la pompeuse commission, qui ne s'est pas réunie autrement que sur le papier, signe... Quelles garanties cela apporte-t-il ? Qu'une faute soit commise, on ne sait à qui l'imputer ; c'est l'anonymat.

Leur allocation était entrée dans les vues du législateur de 1877 qui, sous le dernier paragraphe de l'article 33, déclare : « En temps de guerre, le paiement peut être fait en bons du Trésor portant intérêt à 5 0/0 du jour de la livraison ».

Le décret du 2 août 1914 (*Journal Officiel* du 3 août 1914), admit ce mode de règlement pour les réquisitions de chevaux, voitures et automobiles.

L'avantage du prestataire peut s'envisager de deux façons : si son paiement doit être rapide (quelques semaines), on conçoit qu'il puisse désirer du numéraire au lieu de ces effets de crédit que sont les bons du Trésor. Au contraire, si le règlement doit prendre environ six mois, le prestataire demandera des bons du Trésor qui lui vaudront intérêt du jour de la fourniture.

Au cours de l'année 1914, les efforts de l'administration tendirent à rendre de plus en plus rare le règlement en bons du Trésor. Le 23 août 1914, elle déclarait que les réquisitions de denrées et marchandises seraient « payables moitié en numéraire et moitié en bons du Trésor portant intérêts du jour de la livraison » (1). Ce paiement partiel en numéraire ne favorisait pas le prestataire, car il était non immédiat mais postérieur de plus de six mois à la réquisition.

On ne s'en tint pas là ; dès la fin de 1914, il fut décidé, pour des réquisitions de plus en plus nombreuses, puis pour toutes, que le paiement serait effectué entièrement en numéraire (Instruction ministérielle du 8 octobre 1914, *Journal Officiel* du 9 octobre 1914 ; décrets des 11 novembre 1914, 6 décembre 1914 et 16 décembre 1914). Voilà pour les règlements amiables.

(1) Note ministérielle du 23 août 1914. (*J. O.* du 12 septembre 1914.)

Le cas de règlement judiciaire paraît solutionné par l'administration conformément au droit commun, dans la circulaire ministérielle du 22 septembre 1915 (B. O. E. M. de la Guerre, page 401). Il n'en est rien, car ce document n'accorde pas les intérêts dès qu'il y a sommation ou demande en justice et par le seul fait que la résistance du prestataire a été jugée justifiée ; il faut encore qu'une décision de justice statue sur eux. N'est-ce pas exagéré.

Voici ce que postule l'équité et ce que la loi devrait traduire : depuis le jour de la réquisition, l'État a bénéficié d'un capital prélevé sur le patrimoine du prestataire et remplacé dans ce patrimoine seulement au jour du paiement. Les mêmes principes que nous avons évoqués pour établir la notion de l'indemnisation (réparation fondée sur l'enrichissement sans cause, égalité devant les charges sociales, solidarité sociale), demandent que le prestataire ne supporte pas une perte de revenu dont l'État bénéficie. A la base de l'indemnisation, se trouve la notion de transformation de valeur sans déperdition d'énergie, de substitution d'une valeur à une autre ; cela suppose évidemment une substitution, sans trou, sans hiatus ; si le remplacement n'est pas immédiat, il y a une perte pour le prestataire.

On peut, semble-t-il, réaliser cette réforme sans surcharge ni inconvénients pour l'État en admettant un taux d'intérêt modéré (4 0/0 par exemple), et un certain délai pour les paiements. Contre le taux, les prestataires ne peuvent guère récriminer, car beaucoup des prestations ne leur donnaient aucun revenu (fourrages, chauffage, mobilier, vivres) ; le taux de 4 0/0 est une moyenne raisonnable. Les règlements qui se feraient plus d'un an après la réquisition seraient effectués en numéraire avec les intérêts de 4 0/0 du jour de la livraison ;

ceux qui se feraient dans l'année seraient effectués en bons à un an productifs d'intérêts à 4 0/0 du jour de la réquisition.

Dans cette réglementation, tout le monde trouverait avantage : l'État qui aurait un délai de paiement ; les prestataires qui bénéficieraient d'un intérêt suffisamment rémunérateur.

Les règles ci-dessus s'appliqueraient aux réquisitions de propriété.

Pour les réquisitions de services, les intérêts pourraient ne courir que trois mois après la prestation, et, pour les réquisitions d'usage, pour chaque indemnité locative, à l'expiration d'une année de jouissance.

V. — LES AYANTS DROIT

Reste la question des ayants droit à l'indemnité. Pour les réquisitions mobilières et pour les réquisitions de services, il n'y a pas de difficultés. Pour les premières, l'on paye au propriétaire apparent et l'État est suffisamment protégé par la règle de l'article 2279 du Code civil.

Les réquisitions d'immeubles ou de bois sur pied agitent au contraire des questions importantes touchant les ayants droit. Un lot considérable de peupliers a été exploité par l'armée, une forêt a été abattue par elle, des dégâts de cantonnement très importants ont été causés, une indemnité locative est due pour l'occupation d'un établissement thermal. A qui revient l'indemnité ? Les autorités civiles et militaires ne sont guère qualifiées pour répondre à la question. Voilà, semble-t-il, ce qu'on pourrait décider : jusqu'à 1.000 fr.,

toute indemnité de n'importe quelle nature, afférente à une réquisition immobilière, serait valablement payée au propriétaire apparent porteur du bon de réquisition. Au-dessus, il faudrait un certificat de propriété établi sous sa responsabilité par le notaire détenteur des actes constatant la translation de la propriété sur la tête des bénéficiaires actuels ; au cas où ces actes seraient sous seing privé, il lui suffirait de les viser en les analysant sommairement. Cet acte pourrait être exempté de timbre et d'enregistrement et donner lieu seulement à un honoraire réduit.

Un des cas qui ont prêté le plus souvent à contestation touchant l'attribution de l'indemnité est celui d'une vente au cours d'une occupation militaire. A qui reviendra l'indemnité au départ des occupants ? Est-ce, comme on le prétend souvent, au propriétaire au jour du règlement, les précédents étant considérés comme lui ayant cédé leurs droits ?

Nous ne voyons pas que la chose puisse faire litige. Prenons l'hypothèse d'une occupation ininterrompue de 1914 à 1918 ; une vente de l'immeuble est survenu en 1916 ; le vendeur avait alors dans son patrimoine deux choses : un droit de propriété immobilier et un droit mobilier, la créance non encore liquidée ou indéterminée tendant à la réparation par l'administration des dommages alors causés. Il a transféré son droit immobilier ; si l'on n'a pas parlé du reste, le droit mobilier de créance est resté sur sa tête ; lors de l'établissement du procès-verbal de constat de sortie, et, en tout cas, lors du règlement (si, comme c'est le cas général, il n'y a pas eu de constat de dégâts au jour de la vente), l'autorité militaire exigera la présence et la quittance des deux intéressés, propriétaires successifs, qui se régleront ensuite entre eux pour leurs droits.

CONCLUSION

L'indemnisation des réquisitions sur le pied de la valeur est donc, chez nous, de droit positif. C'est une notion conforme à notre droit idéal. Le moment est venu de la consacrer en législation avec les organisations et la procédure susceptibles de la procurer.

L'indemnisation des réquisitions appartient à la famille, chez nous aujourd'hui nombreuse, des institutions visant à la réparation des dommages subis par les individus pour le groupement national. A côté d'elle, nous nous bornerons à citer les pensions d'invalidité civiles et militaires et la réparation des dommages de guerre (1).

Parmi ces institutions, la nôtre est l'ainée. Peut-être ses sœurs cadettes trouveraient-elles profit à consulter son passé et son expérience.

Les deux écueils de l'indemnisation.

Les institutions d'indemnisation basées sur la solidarité sociale sont, par leur domaine immense et leur retentissement économique, parmi les plus importantes. Elles sont aussi parmi les plus délicates d'application, surtout chez une démocratie.

(1) Les pensions militaires sont régies par la loi du 31 mars 1919, les pensions civiles par celle du 24 juin 1919. Nous avons eu déjà l'occasion de parler de la loi du 17 avril 1919 sur les dommages de guerre.

Elles sont parmi les plus importantes, car leurs effets se répercutent à l'infini. Si l'indemnisation est insuffisante, c'est le trouble dans l'ordre juridique (et l'on ne viole jamais impunément cette harmonie) ; c'est au point de vue économique la production découragée, les reconstitutions ou les adaptations entravées, la création dans le groupement d'une classe de mécontents sinon de révoltés. Cette tendance restrictive fut longtemps à redouter ; aujourd'hui, l'élan généreux de la solidarité sociale en a triomphé à peu près partout, nous avons vu comment en ce qui concerne les réquisitions.

Mais voici qu'aux antipodes de cette première menace est né un autre danger autrement grave et bien plus à craindre dans une démocratie : celui d'indemnités trop larges qui mettraient le sinistré en bénéfice au détriment de la collectivité. Il y a là un trouble juridique intolérable, inquiétant en outre par ses répercussions économiques. Un grand nombre d'indemnités même justifiées a déjà l'inconvénient d'augmenter les signes représentatifs des richesses à un moment où les destructions viennent de diminuer les biens existants. Cela se traduit forcément par un amoindrissement du pouvoir représentatif des signes ou une hausse des prix, c'est-à-dire qu'il faudra plus de ces signes qu'autrefois pour se procurer la même quantité de richesses. Cela n'a pas une autre importance. Mais si vous attribuez 30.000 francs d'indemnité pour une perte de 10.000 francs, voilà que vous créez spontanément et sans cause entre les mains d'un individu un pouvoir d'achat qu'il n'avait pas, vous l'enrichissez et vous appauvrissez les autres, car les richesses réelles n'ont pas augmenté, et si l'un en a plus à sa disposition, il en restera forcément moins pour les autres. Si ces cas sont nombreux et d'importance considérable, c'est le renversement arbitraire des situa-

tions, le bouleversement de l'ordre économique, de l'échelle sociale. Ceux entre les mains de qui vous avez mis ces signes fiduciaires s'arrêteront de travailler, de producteurs deviendront consommateurs ; le déséquilibre est partout : les autres, par le seul jeu de cette iniquité, se trouvent appauvris ; ils se désaffectonnent d'un ordre de choses où le travail est si peu assuré de ses fruits et où les richesses sont réparties arbitrairement ; ils finissent par perdre le goût de cet effort soutenu et persévérant, force des familles comme des nations ; il y a un moyen plus rapide et moins dur de se pourvoir, c'est d'obtenir quelque chose du Trésor public... Et voici que nous revient à la mémoire ce sombre tableau de Montesquieu sur les démocraties qui n'ont plus pour ressort « la vertu politique, cette préférence continuelle (par l'individu), de l'intérêt public au sien propre ». (*L'Esprit des Loix*, livre III, chapitre III).

« Lorsque cette vertu cesse, l'ambition entre dans les cœurs qui peuvent la recevoir, et l'avarice entre dans tous. Les désirs changent d'objets : ce qu'on aimait, on ne l'aime plus ; on était libre avec les lois, on veut être libre contre elles ; chaque citoyen est comme un esclave échappé de la maison de son maître ; ce qui était maxime, on l'appelle rigueur ; ce qui était règle, on l'appelle gêne ; ce qui était attention, on l'appelle crainte. C'est la frugalité qui y est l'avarice, et non pas le désir d'avoir. Autrefois, les biens des particuliers faisaient le trésor public ; mais, pour lors, le trésor public devient le patrimoine des particuliers. La république est une dépouille et sa force n'est plus que le pouvoir de quelques citoyens et la licence de tous ».

Sortons de ce cauchemar et revenons à notre France du lendemain de la victoire, qui ne fut jamais si pondérée,

si ordonnée parmi tant de peuples en désarroi, si impatiente d'activité, si éprise d'idéal. Sa santé robuste contraste avec la corruption que nous venons d'entrevoir. Il n'en est que plus indispensable de rechercher, pour les écarter avec un soin jaloux les tendances qui, dans ses institutions, répugneraient à son génie comme à ses traditions. Nous ne nous arrêterons pas, ce n'est pas notre objet, aux institutions d'indemnisation que nous avons évoquées. Pourtant, nous avons, chemin faisant, constaté certains excès de l'indemnisation des dommages de guerre (1).

La loi sur les pensions militaires est aussi critiquable lorsqu'elle couvre par une présomption légale, en fait irréfragable, des malades dont les infirmités sont indéniablement antérieures à la guerre et étrangères au service. Ces largesses abusives une fois accordées, il est difficile de revenir sur elles, surtout pour le passé ; néanmoins, il est indispensable de les dénoncer, dans l'intérêt même des principes généreux de la solidarité sociale dont elles se parent, mais à l'encontre desquels elles vont en réalité. C'est travailler pour les blessés et les malades de la guerre et pour les sinistrés, que de veiller à ce que toutes les ressources qui leur sont affectées, « l'argent sacré », réparent bien des infirmités nées de la guerre, et des dommages de guerre dans la mesure de la perte subie, sans excès ni détournements.

L'indemnisation des réquisitions a évité ces écueils.

Le sens de ce juste milieu, de cet équilibre délicat à réaliser,

(1) Nous songeons, entre autres choses, au cas fréquent du propriétaire sinistré, à la campagne, qui ne remploie pas et qui reçoit couramment la valeur de construction à la veille de la mobilisation, au lieu de la valeur réelle (voisine, en fait, de la valeur vénale), c'est-à-dire le triple de ce qu'il a perdu.

est partout, dans l'indemnisation des réquisitions pourtant si variée dans ses applications. Au seuil de ce travail, il est intéressant de constater la rigoureuse exactitude de la notion que nous avons dégagée, affranchie du point de vue restrictif, éloignée des largesses abusives.

Vu : *Le Doyen,*

F. LARNAUDE.

Vu : *Le Président de Thèse,*

Gaston JÈZE.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
Paul APPELL.

ERRATUM

Un changement de pagination fait que, pour les notes suivantes, il faut lire :

Page 5, lire page 79 au lieu de 91.

— 7, — 43 — 55.

— 22, — 106 — 118.

— 36, — 66 — 78.

— 51, — 173 — 185.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
BIBLIOGRAPHIE.....	VII
INTRODUCTION ET ESQUISSE DU SUJET	IX

CHAPITRE PREMIER

EXPOSÉ DE LA LÉGISLATION, DE LA JURISPRUDENCE ET DE LA DOCTRINE.....	1
I. — <i>La Législation</i>	1
a) Rapide historique.....	1
b) La loi du 3 juillet 1877. — Caractères généraux que révèlent les travaux préparatoires et le texte.....	3
II. — <i>La Jurisprudence</i>	6
a) La grande confusion de la jurisprudence.....	7
Les courants dominants.....	8
b) L'arrêt de cassation du 6 mars 1917. Examen et critique.....	9
c) L'évolution de la jurisprudence après l'arrêt.....	15
III. — <i>La Doctrine</i>	21
a) Comparaison avec des institutions voisines....	21
b) Les controverses doctrinales.....	23

CHAPITRE II

LES PRINCIPES DU DROIT PUBLIC QUI DOMINENT LES RÉQUISITIONS.....	25
I. — <i>Les principes fondamentaux</i>	25
L'homme est un individu vivant en société.....	25
La hiérarchie des intérêts.....	27
Le principe qui préside à leur discrimination. La conformité du but poursuivi à la solidarité sociale.....	27
II. — <i>Application des principes fondamentaux aux situations de fait nées de la Réquisition</i>	30
Les situations régies par le droit des Réquisitions....	30
Leur naissance à la vie juridique et leur réglementation.	31
Conformité de cette donnée au principe posé pour la hiérarchie des intérêts. Ses caractères.....	33
En quel sens les réquisitions sont des actes de puissance publique.....	35

CHAPITRE III

LA CONSCIENCE NATIONALE ET LE DROIT POSITIF DES RÉQUISITIONS. NATURE ET IMPORTANCE DES FORCES COUTUMIÈRES.	37
I. — <i>Le droit positif et les forces coutumières émanées de la conscience nationale</i>	37
Le droit positif : Loi et coutume.....	37
Domaine qu'a conservé la coutume.....	39
Formes modernes de la coutume ...	41
a) La Doctrine.....	41
b) La Jurisprudence.....	42
c) Les Usages de l'administration.....	44
II. — <i>La réquisition d'aujourd'hui, son expression dans les forces coutumières</i>	46
La réquisition d'autrefois (1877).....	47
Caractères de la réquisition d'aujourd'hui.....	49
a) Pour les besoins de la Défense nationale.....	49

b) Exceptionnelle seulement par le temps de son activité et par le but qu'elle poursuit.....	50
c) Universelle quant à son objet	52
d) Charge plutôt personnelle que communale	53
e) Pas formaliste.....	54
La loi de 1877 ne peut régler une telle situation	54
Les forces coutumières la réglementent.....	56
a) La Doctrine.....	56
b) L'activité administrative.....	57
1° Les Réquisitions immobilières.....	57
2° Les Réquisitions irrégulières.....	58
3° Les commissions spéciales.....	60
4° Les éléments à considérer pour la fixation des indemnités.....	63
c) La Jurisprudence. Son influence considérable....	64
Résumé des caractères de la Réquisition d'aujourd'hui.	
Les sources du droit des Réquisitions.....	66

CHAPITRE IV

DE L'INDEMNISATION DES RÉQUISITIONS.....	69
I. — <i>Notion de l'Indemnisation</i>	69
A. Fondement de l'indemnisation des Réquisitions.....	69
B. Contenu de cette notion.....	71
a) La notion courante.....	71
b) Facteurs qui l'ont obscurcie.....	73
La vie ne s'y asservit pas.....	75
c) Contenu réel de la notion.....	76
1° L'idée de sacrifice et de force majeure ?.....	76
2° L'idée d'équivalence entre la prestation et l'indemnité.....	78
Sur le pied non du prix de revient.....	78
Mais sur le pied de la valeur réelle et objective.....	80
Les prix ne traduisent pas la valeur réelle et objective....	82
La valeur vraie.....	84
II. — <i>Exemples et applications de cette notion</i>	86
1° Marchandises cotées dans des bourses ou marchés.....	86
2° Marchandises monopolisées ou raréfiées.....	87

3° Répercussion des troubles politiques, économiques, etc. sur la valeur.....	88
4° Les denrées taxées.....	92
5° La réquisition sur un prestataire qui vient d'acheter à des cours anormaux.....	93
a) Le prestataire est étranger aux manœuvres.. ..	94
b) Le prestataire est l'auteur des manœuvres de spé- culation.....	96
6° Pas d'indemnisation pour les inconvénients de la Réqui- sition ou les bénéfices manqués.....	98
III. — <i>Nature de l'opération fixant la valeur</i>	100
Est-ce une taxation ?	100
C'est une expertise.....	101
La valeur contrôlée.....	104
IV. — <i>Forces récentes confirmatives de l'évolution accomplie et créatrices de tendances nouvelles</i>	104
1° L'administration est responsable.....	105
2° Les dommages de guerre.....	106
Parallèle avec la Réquisition.....	106
a) Différence de fondement.....	106
b) Différence de réparation.....	109
c) Il reste une idée de faveur dans le droit des sinistrés de guerre.....	110
d) La procédure du règlement est différente.....	111
L'option des prestataires entre la Réquisition et le Dom- mage de guerre.....	113
Les résultats de ces forces nouvelles.....	116
a) L'indemnisation intégrale.....	117
b) Un point de vue économique et social dans l'indem- nisation.....	118

CHAPITRE V

L'APPLICATION DE LA RÈGLE AUX CAS EXCEPTIONNELS OU PARTICULIÈREMENT DÉLICATS	121
I. — <i>Les Réquisitions immobilières</i>	122
a) L'indemnité locative des immeubles bâtis.....	123

b) Les Réquisitions de terrains.....	125
La question des récoltes.....	126
Les destructions d'arbres fruitiers.....	131
Les dégradations au fonds.....	133
II. — <i>Les dégâts de cantonnement et les incendies de cantonnement</i>	135
a) Le droit individuel.....	136
b) Un aspect social et économique.....	138
c) Critique de la pratique.....	140
Les incendies de cantonnements.....	141
III. — <i>Les dommages indirects. Les réquisitions partielles, abusives, non consommées</i>	144
a) Les dommages directs et les dommages indirects ...	145
b) Les réquisitions partielles.....	147
c) Les réquisitions abusives et inopportunes.....	152
d) Les réquisitions prématurées.....	153
e) Les réquisitions d'immobilisation.....	155
Qu'est-ce qui consomme la Réquisition?.....	155
L'ordre ou le Reçu?.....	155
Étude de plusieurs cas concrets.....	160
La règle d'indemnisation que nous avons formulée est, chez nous, de droit positif et conforme au droit idéal.....	166

CHAPITRE VI

LES RÉFORMES LÉGISLATIVES.....	169
I. — <i>Consécration des conquêtes de la coutume</i>	169
a) La règle de l'indemnisation.....	170
b) Les organes d'évaluation et de constatation des réquisitions irrégulières.....	171
c) Objets de la réquisition.....	172
II. — <i>Ce qui reste à faire pour le fond. L'empêchement des Réquisitions abusives et leur répression</i>	173
a) Les vices de formes.....	173
b) Les abus.....	174

1° La responsabilité administrative.....	175
La compétence.....	175
Le fond.....	180
2° La responsabilité personnelle des requérants.....	181
Pénale et civile (au profit des administrés et de l'administration)....	191
III. — <i>Les Formes</i>	185
a) L'exécution de la réquisition.....	186
b) Le règlement.....	188
Le rôle de l'Intendance.....	192
IV. — <i>Les intérêts</i>	194
V. — <i>Les ayants droit</i>	197

CONCLUSION

<i>L'indemnisation des réquisitions a évité les deux écueils menaçant les institutions d'indemnisation : les tendances restrictives et les largesses abusives.....</i>	199
ERRATUM.....	204
TABLE DES MATIÈRES.....	205

PARIS

LIBRAIRIE DE JURISPRUDENCE ANCIENNE ET MODERNE

ÉDOUARD DUCHEMIN

18, RUE SOUFFLOT, 18

1921

